Panteia
Research to Progress

Research voor Beleid | EIM | NEA | IOO | Stratus | IPM



De uitgestoken hand

Evaluatie van de samenwerking van UWV en gemeenten op het gebied van werk en inkomen 2012-2014

Marjolein Sax en Peter Donker van Heel

Zoetermeer, 27 augustus 2015

Inhoudsopgave

Samenvatting en conclusies 5

1 Inleiding 11
1.1 Achtergrond 11
1.2 Doel van het onderzoek 11
1.3 Onderzoekvragen 12
1.4 Opzet onderzoek 12
1.5 Leeswijzer 13

2 Samenwerking UWV en gemeenten 15
2.1 Inleiding 15
2.2 Korte reconstructie wetgeschiedenis 15
2.3 De indeling in 35 arbeidsmarktregio's 17
2.4 Aspecten van samenwerking 19
2.5 Visie van partijen op regionale samenwerking 19
2.6 Doelen bij regionale samenwerking 20
2.7 Strategie bij regionale samenwerking 20
2.8 Structuur en organisatie van de regionale samenwerking 23
2.9 Beoordeling regionale samenwerking door betrokkenen zelf 24
2.10 Conclusie 25

3 Samenwerking regionaal arbeidsmarktbeleid 27
3.1 Inleiding 27
3.2 Recente geschiedenis regionaal arbeidsmarktbeleid 27
3.3 Regionale overlegstructuur arbeidsmarktbeleid 28
3.4 Inhoud van de regionale arbeidsmarktagenda 29
3.5 Uitvoering van het arbeidsmarktbeleid 31
3.6 Beoordeling regionale arbeidsmarktbeleid door betrokkenen 32
3.7 Conclusie 33

4 Samenwerking werkgeversdienstverlening 35
4.1 Inleiding 35
4.2 Visie van partijen op de werkgeversdienstverlening 35
4.3 Strategie 38
4.4 Structuur en organisatie van de werkgeversdienstverlening 40
4.5 De uitvoering van de werkgeversdienstverlening 46
4.6 Mening betrokkenen over de werkgeversdienstverlening 48
4.7 Conclusie 48

5 Samenwerking bij registratie van werkzoekenden en vacatures 51
5.1 Inleiding 51
5.2 Samenwerking bij het werken in één systeem 51
5.3 Samenwerking bij intake aanvragen WWB 55
5.4 Samenwerking bij inschrijving WWB als werkzoekende 55
5.5 Samenwerking bij overgang WW naar WWB 57
5.6 Conclusie 58

6	**Resultaten en effecten van samenwerking**	**61**
6.1	Het meten van resultaten en effecten van samenwerking	61
6.2	Gepercipieerde effecten van de samenwerking	61
6.3	Resultaten: aantal plaatsingen	62
6.4	Klanttevredenheid	63
6.5	Samenwerking, effecten en feitelijke omstandigheden	64
6.6	Kenmerken van arbeidsmarktregio's met hoge scores	67
6.7	Conclusie	69
7	**Succes- en faalfactoren voor samenwerking**	**71**
7.1	Inleiding	71
7.2	Faalfactoren	71
7.3	Succesfactoren	77
7.4	Conclusie	79
Bijlage 1	Documentatie	81
Bijlage 2	Methodologische verantwoording	83

Samenvatting en conclusies

Vraagstelling

De hoofdvraag van het deelonderzoek naar regionale samenwerking luidt als volgt: In hoeverre is sinds de wetswijziging van 2012 samenwerking gerealiseerd tussen UWV en gemeenten op regionaal niveau ten aanzien van regionaal arbeidsmarktbeleid, regionale werkgeversdienstverlening en de registratie van werkzoekenden en vacatures in één systeem en in hoeverre is de samenwerking tussen UWV en gemeenten bij de inname van de WWB-aanvraag, de registratie van werkzoekenden en de overgang van WW naar WWB doeltreffend, doelmatig en klantgericht? Deze hoofdvraag valt uiteen in vier deelvragen, die hieronder apart worden beantwoord. De samenvatting mondt uit in een algemene conclusie.

Regionale samenwerking algemeen

Er is sinds 2012 samenwerking gerealiseerd binnen de 35 arbeidsmarktregio's, primair tussen gemeenten en UWV. Tussen de arbeidsmarktregio's bestaan echter grote verschillen in de mate en vorm van samenwerking. Regionale samenwerking kan de vereiste schaalgrootte bieden om tot effectief arbeidsmarktbeleid, werkgeversdienstverlening en klantgerichte dienstverlening te komen. Desondanks wordt de meerwaarde van regionale samenwerking door de partijen niet altijd ingezien. Voor grote gemeenten geldt dat zij over het algemeen minder behoefte hebben aan samenwerking, vanwege voldoende omvang en capaciteit. Bij verschillende kleine gemeenten bestaat het beeld dat samenwerken per saldo meer kosten dan opbrengsten met zich meebrengt. Regionale samenwerking is dus niet vanzelfsprekend.

Regionaal arbeidsmarktbeleid

In hoeverre is sinds de wetswijziging van 2012 samenwerking gerealiseerd tussen UWV en gemeenten op regionaal niveau ten aanzien van regionaal arbeidsmarktbeleid?

Regionale samenwerking op het gebied van arbeidsmarktbeleid heeft een lange historie. In de periode vanaf 2012 is die samenwerking minder intensief en minder omvattend, hoewel er wel impulsen zijn zoals het Actieplan Jeugdwerkloosheid. Sinds 2012 zijn in de regio's overlegstructuren gerealiseerd en is arbeidsmarktbeleid tot stand gekomen, maar is minder sprake van een duidelijke arbeidsmarktagenda. In de meeste regio's blijft de daadwerkelijke uitvoering van het arbeidsmarktbeleid achter.

Bij de ontwikkeling van het arbeidsmarktbeleid zijn in een toenemend aantal regio's derde partijen betrokken, waaronder sociale partners (de algemene werkgevers- en werknemersorganisaties), SW-bedrijven en onderwijsinstellingen. Daarmee ontstaat op bestuurlijk niveau een basis voor een gezamenlijk regionaal arbeidsmarktbeleid. Het regionale beleid is niet altijd gebaseerd op een integrale arbeidsmarktanalyse. Branche-specifieke organisaties zijn beperkt betrokken bij het regionale arbeidsmarktbeleid. Een sectorspecifiek arbeidsmarktbeleid samen met sociale partners komt binnen de diverse regio's dan ook niet vaak voor.

Regionale samenwerking werkgeversdienstverlening

In hoeverre is sinds de wetswijziging van 2012 samenwerking gerealiseerd tussen UWV en gemeenten op regionaal niveau ten aanzien van regionale werkgeversdienstverlening en in hoeverre is de werkgeversdienstverlening effectief gebleken?

Er is een grote verscheidenheid aan samenwerkingsvormen binnen de regionale werkgeversdienstverlening zichtbaar. De samenwerking tussen UWV en gemeenten op dit vlak varieert van geen/nauwelijks samenwerking enerzijds tot geïntegreerde dienstverlening anderzijds. Het is onduidelijk of dit ook de effectiviteit van de werkgeversdienstverlening beïnvloedt. Er valt winst te behalen ten aanzien van de herkenbaarheid van de werkgeversdienstverlening, de visie op de werkgeversdienstverlening en de samenwerking tussen gemeenten en UWV bij de uitstroom van uitkeringsgerechtigden.

Samenwerking tussen gemeenten en UWV in de werkgeversdienstverlening is geen gegeven. Het aantal werkgeversservicepunten per regio loopt sterk uiteen, evenals de aard van de dienstverlening en de mate van professionaliteit. Om aan de soms heterogene sociaaleconomische structuur tegemoet te komen is veelal gekozen voor subregionale (gemeentelijke) werkgeversservicepunten. Gecoördineerde benadering van werkgevers is in regio’s met meerdere werkgeversservicepunten geen realiteit. De verschillende werkgeversservicepunten werken niet in alle regio’s met hetzelfde arbeidsmarktinstrumentarium, hoewel er in de periode 2012-2014 wel belangrijke vorderingen zijn gemaakt met de harmonisatie van instrumenten. Het regionale marktbewerkingsplan wordt soms naar subregio’s vertaald.

De werkgeversdienstverlening is aanbodgericht. Dat wil zeggen dat het aanbod van uitkeringsgerechtigden centraal staat en het uitgangspunt vormt van de dienstverlening. Er worden vacatures (werk) gezocht bij mensen en niet andersom. Actieve (persoonlijke) benadering van werkgevers gebeurt met als doel het aanbod te kunnen plaatsen op werk, niet om vacatures te vervullen van werkgevers. De oorzaken van de aanbodgerichte aanpak zijn meerledig. De anticipatie op de Participatiewet maakt dat het in elk geval voor gemeenten duidelijker is wat hun taak is op de arbeidsmarkt, namelijk het plaatsen van het eigen aanbod. Voor gemeenten spelen ook de beperkte middelen mee. Er is te weinig menskracht om vacatures te vervullen voor bedrijven zonder dat dit direct leidt tot het plaatsen van het eigen aanbod. Op sociaal terrein hebben gemeenten een traditie van dienstverlening aan burgers en minder aan bedrijven. Bij UWV bestond wel degelijk een traditie van vraaggerichte dienstverlening (vacaturebehandeling), maar daaraan is door de overschakeling op de elektronische dienstverlening in de laatste jaren grotendeels een einde gekomen[1].

[1] De begrippen aanbodgericht en vraaggericht hebben in ons onderzoek betrekking op de matching, het bij elkaar brengen van vraag en aanbod. Met vraaggerichte dienstverlening wordt bedoeld dat de werkgever het uitgangspunt vormt en specifiek de vraag van de werkgevers, meestal een vacature. De vraaggerichte dienstverlening kenmerkt zich door dat er bij een vacature (vraag) kandidaten worden gezocht (aanbod). Met aanbodgerichte dienstverlening wordt bedoeld dat de werkzoekende het uitgangspunt vormt. De aanbodgerichte dienstverlening kenmerkt zich doordat een specifieke werkzoekende wordt geholpen en dat er werkmogelijkheden voor hem of haar worden gezocht. Het benaderen van werkgevers, met de vraag naar latente vacatures of andere werkmogelijkheden voor specifieke werkzoekenden is wat ons betreft als aanbodgerichte dienstverlening te betitelen, omdat de behoefte van de werkzoekende het uitgangspunt vormt en niet de behoefte van de werkgever. In deze variant wordt er hooguit geanticipeerd op de mogelijkheden die werkgevers hebben om aanbod te plaatsen.

In de meeste regio's zijn speerpuntsectoren benoemd voor de werkgeversdienstverlening. De bedoeling hiervan is over het algemeen om in deze sectoren werk te zoeken voor het aanbod van uitkeringsgerechtigden.

Bestuurlijke verschillen tussen UWV en gemeenten vormen een belemmering voor de samenwerking. Tussen UWV en gemeenten is sprake van concurrentie bij de plaatsing van uitkeringsgerechtigden. Tevens belemmert het verschil in aansturing, gemeentelijke autonomie tegenover het landelijke beleid van UWV, effectieve samenwerking. Geen van beiden is werkelijk op het regionale niveau georganiseerd. UWV is een landelijk aangestuurde organisatie, wat de flexibiliteit in de regio's belemmert. Aan de andere zijde van het spectrum bevinden zich de gemeenten, die sterk gehecht zijn aan hun lokale autonomie. Dit kan de bereidheid en de mogelijkheden om op regionaal niveau samen te werken in de weg staan. Het is om deze reden dat de samenwerking moeizamer verloopt in regio's met veel gemeenten.

De samenwerking – met name bij de werkgeversdienstverlening - wordt bemoeilijkt door de concurrentie tussen gemeenten (WWB) en UWV (WW) bij de plaatsing van uitkeringsgerechtigden. Beide partijen hebben belang bij de uitstroom van de eigen populatie, waarbij WW-gerechtigden relatief meer kans hebben op werk dan WWB-ers.

Per 2014 is geen sprake van een eenduidig en voor de buitenwereld herkenbaar concept van werkgeversdienstverlening. De werkgeversdienstverlening verloopt via de werkgeversservicepunten. De term werkgeversservicepunt is misleidend, omdat de dienstverlening over het algemeen niet werkgevers- maar aanbodgericht is. De term werkgeverservicepunt suggereert dat er één punt is, maar in veel regio's is sprake van meerdere punten.

Regionale samenwerking bij het werken in één systeem

In hoeverre is sinds de wetswijziging van 2012 samenwerking gerealiseerd tussen UWV en gemeenten op regionaal niveau ten aanzien van registratie van werkzoekenden en vacatures in één systeem en in hoeverre is de samenwerking van UWV en gemeenten hierbij doeltreffend, doelmatig en klantgericht?

Slechts ten dele is er samenwerking gerealiseerd tussen UWV en gemeenten op regionaal niveau ten aanzien van de registratie van uitkeringsgerechtigden en vacatures in één systeem. Op de applicaties van UWV voor registratie en matching van uitkeringsgerechtigden en vacatures kunnen gemeenten aansluiten via de UWV-portal. Hoewel bijna driekwart van de gemeenten is aangesloten (71%) blijft het daadwerkelijke gebruik van de applicaties daarbij achter. Wij schatten dat ongeveer een derde van de gemeenten daadwerkelijk gebruik maakt van de applicaties van UWV. Redenen voor het niet gebruiken van het systeem door gemeenten zijn veelal kostenaspecten en technische problematiek. Dat betekent dat per eind 2014 van een nationaal transparant systeem geen sprake is. Het geautomatiseerd matchen van WWB-ers op vacatures van UWV met WBS is slechts voor een deel van de WWB-populatie mogelijk. Per eind 2014 is vijf procent van alle respondenten van het online onderzoek van mening dat de samenwerking van UWV en gemeenten ten aanzien van registratie van werkzoekenden in één geautomatiseerd systeem optimaal is.

In de praktijk is sprake van dubbele intake voor de WWB. De WWB-intake is een wettelijke taak van UWV, die digitaal ingenomen wordt via werk.nl. Na de intake door UWV is het gebruikelijk dat gemeenten de uitkeringsgerechtigde oproept voor een gesprek, vanwege de behoefte aan aanvullende informatie en persoonlijke kennismaking. De meeste vertegenwoordigers van UWV en gemeenten oordelen neutraal of positief over de effectiviteit, efficiëntie en klantgerichtheid van de intake.

Voor WWB-gerechtigden geldt dat zij verplicht zijn blijvend ingeschreven te zijn als werkzoekend via werk.nl. Ruim de helft van de WWB-gerechtigden (62%) is bij UWV ingeschreven als werkzoekend. De verschillen tussen gemeenten zijn aanzienlijk, variërend van 18 tot 100 procent. Aansluiting op de UWV-portal is hierop niet van invloed. De algehele tendens is dat gemeenten onvoldoende toezicht houden en handhaven op de blijvende inschrijving van WWB-ers als werkzoekend. Gemeenten ervaren onvoldoende prikkels om hier strikter op toe te zien en zien er de toegevoegde waarde niet altijd van in.

Uit de meeste casestudies is naar voren gekomen dat geen sprake is van een warme dossieroverdracht tussen UWV en gemeente, wanneer een WW-gerechtigde doorstroomt naar de WWB.

Het onderzoek laat zien dat in regio’s waar het werken in één systeem ver is doorgevoerd de samenwerking goed verloopt en betrokkenen tevreden zijn over de bereikte resultaten. Aan de andere kant van het spectrum zijn er regio’s waar in het geheel niet integraal wordt gewerkt en ook daar is sprake van tevredenheid over de samenwerking en over de bereikte resultaten. Het probleem zit meer in de middengroep waar gemeenten en UWV nog zoeken naar de juiste vorm van samenwerking bij de werkgeversdienstverlening. Hier is sprake van een hybride vorm van dienstverlening die nog in ontwikkeling is, met de daaraan gekoppelde hoge transactiekosten en onduidelijkheid voor werkgevers en werkzoekenden.

Resultaten en effecten

De effecten van de samenwerking laten zich moeilijk vaststellen. Dit komt vooral door het ontbreken van een coherente beleidstheorie waarin doel, variabelen en beoogde effecten duidelijk zijn geoperationaliseerd. Hiermee hangt samen dat er binnen het beleid geen duidelijke indicatoren zijn bepaald die meten wat ‘goede samenwerking’ inhoudt.

Voor dit onderzoek is er van uitgegaan dat de resultaten van de activiteiten van UWV en gemeenten zijn uit te drukken in het aantal succesvol door UWV of gemeente vervulde vacatures, dan wel het aantal succesvol door UWV of gemeente geplaatste werkzoekenden. Het onderzoek heeft laten zien, dat het meten en monitoren van het aantal plaatsingen met name bij gemeenten nog geen gemeengoed is. Er is geen centraal systeem waaraan de resultaatgegevens kunnen worden onttrokken. Desgevraagd heeft slechts een deel van de gemeenten kunnen aangeven hoeveel plaatsingen er zijn gerealiseerd. Los hiervan is onduidelijk in hoeverre plaatsingen te danken zijn aan de inzet van UWV en gemeenten. Met andere woorden: het netto-effect blijft (zonder aanvullend onderzoek) onbekend.

Externe factoren

In hoeverre hebben sinds de wetswijziging van 2012 externe factoren een rol gespeeld bij de regionale samenwerking tussen UWV en gemeenten, specifiek de facilitering door het Rijk en de Participatiewet?

Door verschillende externe factoren is de samenwerking tussen gemeenten en UWV nog niet op het niveau van vóór 2012. De wijziging van de Wet SUWI per 2012 heeft een substantiële negatieve invloed gehad op de samenwerking tussen UWV en gemeenten. Dit geldt voor alle onderdelen van de wetswijziging: het terugbrengen van het aantal vestigingen van UWV van 98 tot 30, de als gevolg daarvan noodzakelijke omslag van geïntegreerde naar complementaire dienstverlening, de overschakeling op elektronische dienstverlening en het afschaffen van het re-integratiebudget WW. Hierbij dient in acht te worden genomen dat deze onderdelen van de wetswijziging zijn ingegeven door de bezuinigingsdoelstelling. Het één (de wetswijziging) en het ander (de bezuinigingen) zijn daarom moeilijk van elkaar te onderscheiden. Van belang is dat de wet en de Memorie van Toelichting geen concrete operationalisering geven van de gewenste samenwerking. Eerder is sprake van een 'wensbeeld', zonder verplichtingen waar gemeenten en UWV op worden afgerekend.

In de periode 2012-2014 is een groot aantal andere factoren van invloed geweest op de regionale samenwerking tussen gemeenten en UWV. Een positieve bijdrage is geleverd door de aankondiging van de Participatiewet, waarop UWV en gemeenten gezamenlijk zijn gaan anticiperen. Het bestaan van netwerken met een langere historie werkt sterk in het voordeel van regio's waar dit het geval is. De ondersteuning van de Programmaraad heeft eveneens positief gewerkt. En het werken in één systeem werkt in veel regio's ook positief en is op zichzelf een indicator voor goede regionale samenwerking.

Er zijn echter meer belemmerende factoren. De verschillen in bestuur en cultuur tussen gemeenten en UWV zijn een gegeven, maar hierdoor wordt de samenwerking eerder bemoeilijkt dan bevorderd. Dit gaat gepaard met concurrentie tussen UWV en gemeenten bij de plaatsing van de 'eigen' doelgroepen. Het laatste wordt versterkt doordat werkgevers voor hun personeelsvoorziening - in elk geval in deze fase van de conjunctuur - niet afhankelijk zijn van het aanbod vanuit de WW en de WWB. Belemmerend voor de dienstverlening is het dat de bemiddelbaarheid van individuele uitkeringsgerechtigden in een groot aantal gevallen niet bekend is. En ten slotte is er verbetering mogelijk op het gebied van de informatievoorziening en de communicatie.

Conclusie

In de onderzoeksperiode 2012-2014 is sprake van een heroriëntatie door partijen op de regionale samenwerking. De wijzigingen van de Wet SUWI per 2012, die samenhangen met de bezuinigingen bij UWV, hebben een negatieve invloed gehad op de regionale samenwerking. In de eerste periode direct na de wetswijziging in 2012 is sprake geweest van een verwijdering, mede als gevolg van teleurstellingen bij partijen over hun teniet gedane inspanningen en investeringen in de samenwerking in de daaraan voorafgaande periode. In de regio's is in de periode 2012-2014 een proces op gang gekomen waarin gezocht werd naar een nieuwe basis voor regionale samenwerking. In enkele regio's is dit proces direct in 2012 begonnen, in andere regio's pas later. Vooral de aangekondigde Wet Werken naar Vermogen en vervolgens de aangekondigde Participatiewet hebben een positieve invloed op dat proces gehad. Per einde 2014 is het niveau van de samenwerking nog niet op het niveau van vóór de wetswijziging, maar duidelijk is dat de samenwerking zich positief ontwikkelt.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

De Wet SUWI geeft het kader aan voor de uitvoering van de sociale zekerheidswetgeving. De hoofddoelstellingen van de wet zijn de volgende (Memorie van Toelichting SUWI 2001):

- Werk boven uitkering: daarbij gaat het om het beperken van de instroom in uitkeringen, bevorderen van re-integratie, en het bevorderen van juiste en tijdige uitkeringsverstrekking. Uiteindelijk is het doel een activerend stelsel waarin bestaanszekerheid wordt geboden aan hen die het nodig hebben;
- Klantgerichtheid: niet de organisatie zelf, maar de klant dient centraal te staan bij de dienstverlening. Cliëntparticipatie speelt hierin een belangrijke rol;
- Doelmatigheid: het stelsel zou efficiënter moeten zijn dan zijn voorgangers, onder meer door schaalvoordelen te behalen.

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft onderzoek laten uitvoering naar de wet, dat bestond uit twee met elkaar samenhangende onderdelen:

- Beleidsdoorlichting Artikel 11, Uitvoeringskosten;
- Evaluatie SUWI 2015.

De drie thema's waarop de evaluatie van de Wet SUWI is gefocust zijn digitale dienstverlening, regionale samenwerking en de eenmalige uitvraag van gegevens. In dit deelrapport staat de regionale samenwerking centraal. Naast dit deelonderzoek zijn er nog twee deelonderzoeken[2]. In de beleidsdoorlichting is het overkoepelende beeld gegeven[3].

De samenwerking in de 35 arbeidsmarktregio's is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van UWV en gemeenten. Zoals is opgenomen in de Wet SUWI moet er samenwerking gerealiseerd worden op een aantal terreinen, te weten arbeidsmarktbeleid, werkgeversdienstverlening en de dienstverlening aan werkzoekenden. Dit zijn de drie thema's waarop dit onderdeel van de evaluatie zich richt.

1.2 Doel van het onderzoek

Het doel van het gehele onderzoek - de beleidsdoorlichting en de evaluatie - is vast te stellen of de doelstellingen van het begrotingsartikel en de Wet SUWI ook daadwerkelijk zijn bereikt waarbij rekening wordt gehouden met de RPE (Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek en beleidsinformatie). Aangezien hier sprake is van een breed beleidsterrein is gekozen voor een afbakening waarbij de focus is komen te liggen bij de doeltreffendheid en doelmatigheid van het SUWI-stelsel en de uitvoering van de sociale zekerheidswetgeving binnen dit stelsel. Het onderzoek dient tevens vast te stellen in hoeverre de wetswijziging van 2012 heeft bijgedragen aan deze doelmatigheid en doeltreffendheid en eventuele knelpunten in kaart te brengen.

---

2 Lammers, M., M. Imandt en A. Heyma (2015), *Wordt aan gewerkt.nl*, SEO, Amsterdam. Coenen, L. en M. Engelen, *Zijn de voor-ingevulde gegevens juist?* (2015), Panteia, Zoetermeer.

3 Witkamp, A., M. Engelen, M. Boer en W. Trommel (2015), *Van beheersing naar veerkracht*, Panteia, Zoetermeer.

De evaluatie richt zich primair op de drie thema’s (digitale dienstverlening, regionale samenwerking en de eenmalige gegevens-uitvraag). De beleidsdoorlichting gaat over het hele begrotingsartikel.

Het doel van het deelonderzoek naar regionale samenwerking is in beeld te brengen hoe de regionale samenwerking vorm heeft gekregen in de periode 2012-2014. Daarbij gaat het om de samenwerking in het algemeen en specifiek om de samenwerking op het gebied van regionaal arbeidsmarktbeleid, werkgeversdienstverlening en het werken in één systeem. De resultaten van dit deelonderzoek bieden aanknopingspunten voor de beantwoording van de vraag in hoeverre de regionale samenwerking een bijdrage heeft geleverd aan de doelstellingen van de wet. Voor de beantwoording van deze hoofdvraag verwijzen wij naar de beleidsdoorlichting, waarin ook de resultaten van de andere twee deelonderzoeken zijn verwerkt.

1.3 Onderzoekvragen

De hoofdvraag van het deelonderzoek naar regionale samenwerking luidt als volgt: In hoeverre is sinds de wetswijziging van 2012 samenwerking gerealiseerd tussen UWV en gemeenten op regionaal niveau ten aanzien van regionaal arbeidsmarktbeleid, regionale werkgeversdienstverlening en de registratie van werkzoekenden en vacatures in één systeem en in hoeverre is de samenwerking tussen UWV en gemeenten bij de inname van de WWB-aanvraag, de registratie van werkzoekenden en de overgang van WW naar WWB doeltreffend, doelmatig en klantgericht?

De hoofdvragen vallen uiteen in de volgende vier deelvragen:

1. In hoeverre is sinds de wetswijziging van 2012 samenwerking gerealiseerd tussen UWV en gemeenten op regionaal niveau ten aanzien van regionaal arbeidsmarktbeleid?
2. In hoeverre is sinds de wetswijziging van 2012 samenwerking gerealiseerd tussen UWV en gemeenten op regionaal niveau ten aanzien van regionale werkgeversdienstverlening en in hoeverre is de werkgeversdienstverlening effectief gebleken?
3. In hoeverre is sinds de wetswijziging van 2012 samenwerking gerealiseerd tussen UWV en gemeenten op regionaal niveau ten aanzien van registratie van werkzoekenden en vacatures in één systeem en in hoeverre is de samenwerking van UWV en gemeenten hierbij doeltreffend, doelmatig en klantgericht?
4. In hoeverre hebben sinds de wetswijziging van 2012 externe factoren een rol gespeeld bij de regionale samenwerking tussen UWV en gemeenten, specifiek de facilitering door het Rijk en de Participatiewet?

1.4 Opzet onderzoek

Het onderzoek bestaat uit vier onderdelen. Een deskresearch heeft de start gevormd. Daarmee is een indruk verkregen van de ontwikkelingen in de regionale samenwerking in de arbeidsmarktregio’s. Er is met name, maar niet uitsluitend, ‘grijze literatuur’ bestudeerd, waaronder publicaties van de Inspectie SZW, UWV, Programmaraad en SER. Ook beleidsstukken zijn meegenomen in de deskresearch. Een overzicht van de bestudeerde documentatie is opgenomen in bijlage 1.

Op landelijk niveau zijn tien oriënterende gesprekken gevoerd met verschillende partijen die betrokken zijn bij de dienstverlening in de regio’s. Een overzicht van de geïnterviewde partijen is opgenomen in bijlage 2.

Van de 35 arbeidsmarktregio's zijn er tien voor nadere bestudering geselecteerd. De keuze voor de regio's is gemaakt door Panteia en is tot stand gekomen op basis van de deskresearch en aanvullende informatie van betrokken landelijke partijen (SZW, VNG, UWV en Programmaraad). Het uitgangspunt van de selectie is geweest om de verscheidenheid aan regio's gerepresenteerd te zien: onder andere stedelijke en landelijke regio's, regio's met een centrale en decentrale organisatie en regio's met een gezamenlijk Werkgeversservicepunt en gescheiden (dus meerdere) Werkgeversservicepunten. Een overzicht van de bestudeerde regio's is opgenomen in bijlage 2. In elk van die regio's zijn twee of drie gesprekken gevoerd met meerdere mensen en altijd met een regionale vertegenwoordiger van UWV en met een vertegenwoordiger van de centrumgemeente.

Er is een online enquête uitgezet onder gemeenten, UWV in de regio en derde partijen, waaronder werkgevers- en werknemersorganisaties, onderwijsinstellingen en SW-bedrijven. Het betreft alleen respondenten die direct betrokken zijn bij een bepaalde arbeidsmarktregio. In de enquête is gevraagd naar een visie op de samenwerking, de feitelijke dienstverlening en de gepercipieerde effecten. In totaal hebben 104 respondenten de vragenlijst ingevuld. Dit onderdeel is representatief voor de 70 meest direct betrokken vertegenwoordigers van UWV en centrumgemeenten in de regio´s op beleidsniveau. Voor de overige partijen geven de uitkomsten een goed indicatief beeld. Zie bijlage 2 voor de verantwoording van dit onderdeel.

1.5 Leeswijzer

In het onderzoek is er enerzijds naar gestreefd een overkoepelend beeld te schetsen en anderzijds de verscheidenheid van de arbeidsmarktregio's tot hun recht te laten komen. De arbeidsmarktregio's worden daarbij niet bij naam genoemd. De onderzoekers maken bij kwalitatieve beschrijvingen van de regionale variatie gebruik van de volgende terminologie om de omvang van een bepaalde variatie te omschrijven: met "enkele regio's" wordt bedoeld ongeveer 20 procent van de regio's, "ongeveer de helft van de regio's" wil zeggen 40 tot 60 procent van de regio's en onder "de meeste regio's" wordt ongeveer 80 procent van de regio's verstaan.

Hoofdstuk 2 gaat in op de samenwerking in het algemeen. In hoofdstuk 3 staat de samenwerking bij regionaal arbeidsmarktbeleid centraal, waarmee een antwoord wordt gegeven op de eerste onderzoeksvraag. De tweede onderzoeksvraag beantwoorden de onderzoekers in hoofdstuk 4 over de samenwerking bij de werkgeversdienstverlening. Hoofdstuk 5 behandelt de samenwerking bij het werken in één geautomatiseerd systeem en geeft antwoord op onderzoeksvraag drie. Hoofdstuk 6 gaat in op de resultaten en effecten. Hoofdstuk 7 gaat in op factoren die de samenwerking positief of negatief beïnvloeden. Hierbij is nagegaan welke factoren wel of niet beïnvloedbaar zijn.

Alle conclusies zijn voor rekening van Panteia. Waar staat 'de onderzoekers' is bedoeld de onderzoekers van Panteia.

2 Samenwerking UWV en gemeenten

2.1 Inleiding

Ter introductie gaan wij in dit hoofdstuk eerst in op de samenwerking van UWV en gemeenten *in het algemeen*, om hiermee de context aan te geven voor de overige hoofdstukken. Aan de orde komen de doelstellingen van de Wet SUWI (2.2), de regionale indeling (2.3) en vervolgens de missie (2.4), visie (2.5), doelstellingen (2.6) en strategie (2.7) van betrokken partijen bij de regionale samenwerking. In paragraaf 2.8 behandelen wij de structuur en organisatie van de samenwerking. Wij besluiten dit hoofdstuk met een oordeel van de betrokkenen ten aanzien van de regionale samenwerking in het algemeen (2.9) en onze conclusie (2.10).

2.2 Korte reconstructie wetgeschiedenis

Het doel van een reconstructie van de geschiedenis van SUWI is het schetsen van een kader voor de analyse van de samenwerking van betrokken partijen. De reconstructie van de wetgeschiedenis van SUWI start het beste met de invoering van de Arbeidsvoorzieningswet per 1 januari 1991, omdat vanaf dat moment de samenwerking – waar deze deelevaluatie over gaat – wettelijk is vastgelegd. Vanaf dat moment werken overheid en sociale partners samen in het landelijke en regionale bestuur van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie (tripartisering). De gemeenten zijn toehoorders in de besturen. Voor 1991 waren er overigens al diverse lokale initiatieven waarbij de arbeidsbureaus en gemeentelijke sociale diensten de handen ineen probeerden te slaan. De Arbeidsvoorzieningswet heeft tot doel de werking van de arbeidsmarkt te optimaliseren en knelpunten tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt tegen te gaan.

Met de inwerkingtreding van de nieuwe Organisatiewet Sociale Verzekeringen (nOSV) per 1 januari 1995 zijn de Organisatiewet Sociale Verzekering (1952) en de Wet op de Sociale Verzekeringsbank ingetrokken. Het hoofddoel van de nOSV is het terugdringen van het beroep op de sociale verzekeringen. Het streven is daarbij een stelsel van sociale zekerheid te ontwikkelen waarbinnen naast bescherming ook activering een belangrijke plaats inneemt. Op dat moment is de Arbeidsvoorzieningswet nog van kracht. Na enkele wijzigingen in beide wetten verdwijnen deze allebei per 2001 en maken plaats voor de Wet SUWI.

Op basis van een analyse van de wetteksten is te concluderen dat het idee dat de overheid de gehele arbeidsmarkt kan reguleren geleidelijk is verlaten. De overheid is bescheidener geworden in de ambities ten aanzien van het beïnvloeden van de werking van de arbeidsmarkt. Het adagium "werk boven inkomen" heeft vooral betrekking op het reduceren van het aantal uitkeringsgerechtigden door middel van het bevorderen van de uitstroom en het beperken van de instroom. Preventie en re-integratie zijn er op gericht het uitkeringsvolume te verminderen. De ideeën hieromtrent zijn overigens van eerdere datum dan de invoering van SUWI per 2002, gezien de eerste SUWI-nota van het Kabinet Kok II (1998-2002) waarbij voor het eerst de sociale zekerheid en de arbeidsbemiddeling in één voorstel zijn opgenomen (Van Gestel, 2009).

De verschuiving van de focus van de arbeidsmarkt naar het uitkeringsvolume sluit niet uit dat er in de uitvoering ruime aandacht aanwezig blijft voor het verbeteren van de

werking van de arbeidsmarkt. Per 2001 hield de Arbeidsvoorzieningsorganisatie weliswaar op te bestaan, maar daarvoor in de plaats kwam de Centrale Organisatie CWI met CWI's in 131 werkgebieden. Voor de CWI's was bemiddeling van vraag en aanbod één van de hoofdtaken, inclusief vacaturebehandeling, en daarop werd onverminderd ingezet, inclusief op een betere aansluiting op sectoren en het sectoraal arbeidsmarktbeleid.

Relevant voor de evaluatie is dat met de invoering van de Wet SUWI per 2002 de regierol van de gemeenten bij de ontwikkeling van het regionaal arbeidsmarktbeleid nogmaals is vastgelegd. Tevens legt de wet een basis voor een landelijk dekkend netwerk van 34 Regionale Platforms Arbeidsmarktbeleid (RPA's), waarbij de gemeenten worden geacht de regie op zich te nemen om te komen tot een gezamenlijk regionaal arbeidsmarktbeleid. De belangrijke regierol van de gemeenten wordt nog eens bevestigd in het bestuursakkoord van rijk en gemeenten in 2007, waarbij nog eens is afgesproken dat gemeenten de regie hebben over de vorming en uitvoering van regionaal arbeidsmarktbeleid. Er ontstaan 57 voortrekkersgemeenten. De RPA's ontstonden omdat het Rijk daarvoor tijdelijk de middelen ter beschikking stelde met als doel samenwerking op het gebied van regionaal arbeidsmarktbeleid tot stand te brengen.

Van belang voor de evaluatie is vervolgens de wijziging van de Wet SUWI per 1 januari 2009, die tot doel had te komen tot betere regie en sturing. Vanaf dat moment is het wettelijk vastgelegd dat UWV WERKbedrijf (waarin CWI vanaf dat moment is opgegaan) samen met de gemeenten de dienstverlening aan uitkeringsgerechtigden, werkzoekenden en werkgevers *geïntegreerd* uitvoert. Voor een deel is hierbij voortgebouwd op de ervaringen van een zevental Toonkamers, waarbij in de periode 2004-2008 is geëxperimenteerd met geïntegreerde dienstverlening van UWV, CWI en gemeenten (Van der Geest en Heuts, 2008). De taken van gemeenten en UWV blijven in principe hetzelfde, waarbij elk de eigen verantwoordelijkheden en instrumenten heeft. Het instrumentarium van UWV wordt uitgebreid met loonkostensubsidies en participatieplaatsen. Een verandering is dat UWV vanaf 2009 verantwoordelijk wordt voor de intake voor uitkering en werk, bemiddeling, de informatiefunctie en de indicatiestelling voor de Wet Sociale Werkvoorziening.

De wetwijziging van 2009 heeft een omvangrijke landelijke fusiegolf tot stand gebracht waarbij gemeenten en UWV zijn gaan samenwerken in één gebouw met zoveel mogelijk geïntegreerde dienstverlening. Geïntegreerde dienstverlening werd door de uitvoeringsorganisaties letterlijk opgevat. Vanaf dat moment ontstaan de eerste van 100 Werkpleinen. De front office wordt zoveel mogelijk gebundeld in Locaties Werk en Inkomen (LWI) en fysiek steeds meer samengebracht in zogenaamde bedrijfsverzamelgebouwen (BVG). Vanaf 1 maart 2009 is er tevens een landelijk dekkend netwerk van 33 Mobiliteitscentra, waarbij sprake is van publiek-private samenwerking (PPS).

De wijziging van SUWI in 2012 brengt hierin drastisch verandering en gaat uit van een geheel ander samenwerkingsmodel voor UWV en gemeenten. De geïntegreerde dienstverlening maakt plaats voor *complementaire* dienstverlening. Dit hield in, althans zo is het door de uitvoeringsinstanties opgevat, dat er niet meer samen in één gebouw, in één organisatie en met geïntegreerde dienstverlening gewerkt behoeft te worden, maar dat UWV en gemeenten aanvullend op en dus apart van elkaar kunnen werken. Daarnaast werd met de wetswijziging het re-integratiebudget voor de WW afgeschaft, dat in beheer was bij UWV.

Er bestaat een nauwe relatie tussen de wetswijziging in SUWI per 2012 en de bezuinigingen op UWV. Bij brief van 14 maart 2011 is de Tweede Kamer geïnformeerd over de invulling van de bezuinigingen. Hierin is tevens het nieuwe dienstverleningsconcept van UWV WERKbedrijf gepresenteerd. In dit concept komt de nadruk te liggen op het optimaal benutten van de eigen verantwoordelijkheid en mogelijkheden van zowel burgers als bedrijven. De dienstverlening van UWV richt zich op een aantal kerntaken, aanvullend op de dienstverlening van private partijen en gemeenten. Hiermee wordt de complementaire dienstverlening verlaten. Het aantal vestigingen van waaruit UWV opereert wordt teruggebracht van 98 naar 30, om daarmee de kosten terug te dringen. De samenwerking tussen gemeenten en UWV zal daardoor meer aanvullend op elkaar geschieden. UWV en gemeenten werken in ieder geval samen inzake de registratie in één systeem, de werkgeversdienstverlening, op regionaal niveau en het verrichten van taken ten aanzien van de regionale arbeidsmarkt (Memorie van Toelichting, TK 2011-2012, 33065, nr. 3).

Van belang is dat de wet en de MvT geen concrete operationalisering geven van de gewenste samenwerking. Eerder is sprake van een ‘wensbeeld’, zonder verplichtingen waar gemeenten en UWV op worden afgerekend.

Per 2012 zien we dat de beïnvloeding van de arbeidsmarkt weliswaar naar de achtergrond verschoven is, maar nog altijd een rol speelt in het arbeidsmarktbeleid. Dat is terug te zien in de aandacht voor aan de arbeidsmarkt verwante thema’s, zoals de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt. De nadruk ligt nadrukkelijk op het beperken van de instroom in de uitkeringen en het stimuleren van uitstroom uit de uitkeringen.

Over het geheel genomen is er in het wettelijk kader een gestage – structurele - verandering van beleidsoptiek waar te nemen, waarbij de focus is verschoven van een arbeidsmarktoriëntatie (het beïnvloeden van de werking van de arbeidsmarkt) naar uitvoeringsoriëntatie (efficiency).

Een tweede constatering is dat de evaluatie van de samenwerking van UWV en gemeenten in de periode 2012 tot en met 2014 niet los kan worden gezien van het verleden. De samenwerking tussen UWV en gemeenten is al 25 jaar in de wet opgenomen, met significante wijzigingen in 2009 en 2012. De vraag is wat de invloed van de wetswijziging in 2012 is geweest op de samenwerking tussen UWV en gemeenten.

2.3 De indeling in 35 arbeidsmarktregio’s

De gedachte dat er een vaste regionale afbakening moet zijn voor de uitvoering van arbeidsmarktbeleid is niet nieuw. Reeds voor 1991 waren de arbeidsbureaus ingedeeld in districten en daarna in 28 regio’s met even zoveel Regionale Besturen Arbeidsvoorziening (RBA’s). Met de komst van de 34 Regionale Platforms Arbeidsmarktbeleid (RPA’s) per 2001 is enige verschuiving opgetreden in deze geografische grenzen. Gemeenten hebben de indeling van de arbeidsvoorzieningsorganisatie altijd gevolgd, hoewel er ook buiten deze bestuurlijke grenzen werd samengewerkt. De samenvoeging van CWI en UWV per 2009 maakte het van belang ook rekening te houden met de geografische indeling van UWV, die afweek van die van CWI. De uitvoering van de sociale zekerheid (UWV) verliep tot die tijd via andere geografische grenzen dan de uitvoering van arbeidsvoorziening (CWI).

In de periode 2009-2012 hebben alle uitvoeringsorganisaties gewerkt aan een gezamenlijke en praktisch werkbare regionale indeling. De vorming van de Werkpleinen heeft hierbij geholpen.

Met de wijziging van de Wet SUWI in 2012 en de bezuinigingen bij UWV kwam er een nieuwe regionale indeling voor het arbeidsmarktbeleid tot stand. Het uitgangspunt van UWV Redesign (de reorganisatie van UWV als gevolg van de bezuinigingen) was dat het aantal UWV-vestigingen van 98 gereduceerd zou worden tot 30. De 30 resterende UWV-vestigingen zouden een werkgebied hebben in 30 arbeidsmarktregio's. Vrijwel tegelijkertijd is in het bestuursakkoord van de VNG en het Rijk van 2012 opgenomen dat gemeenten tot een regio-indeling zouden komen die het beste past bij bovenlokale en gemeenschappelijke uitvoering van gemeentelijke samenwerking. Daarbij lag niet vast dat er een indeling van precies 30 arbeidsmarktregio's tot stand zou komen. Gezien de doelstellingen van samenwerking moesten gemeenten tot een indeling komen die aansloot bij het regionale schaalniveau van de arbeidsmarkt.[4]

In 2012 is gemeenten door VNG gevraagd naar een in hun ogen logische indeling van de arbeidsmarktregio's. De aanjagers van de Programmaraad hebben daarbij ondersteuning geboden door middel van gesprekken.[5] Op deze manier zijn de gemeenten gekomen tot een indeling van 35 arbeidsmarktregio's, met in elke regio een centrumgemeente. Het aantal UWV-vestigingen is vooralsnog beperkt gebleven tot 30, maar het werkgebied van een vijftal UWV-vestigingen is uitgebreid van één naar twee arbeidsmarktregio's.

Op deze wijze is door de landelijke partijen getracht te komen tot een regio-indeling met voldoende draagvlak voor de samenwerking in de arbeidsmarktregio's. Tijdens de interviews is gevraagd naar de tevredenheid met de bestaande regionale indeling. Bij enkele regio's hebben samenwerkende partijen geen weet (meer) van de totstandkoming van desbetreffende regio en ervaren het als "opgelegd" of "toeval".
In een aantal regio's speelt de vraag of de arbeidsmarktregio voldoende aansluit bij de sociaaleconomische structuur van de streek. Met name in arbeidsmarktregio's waar sprake is van grote subregionale verschillen in arbeidsmarkt, sociaaleconomische structuur en uitkeringsproblematiek binnen de grenzen worden vragen gesteld bij de betekenis van de getrokken grenzen. Dat geldt eveneens voor regio's waar sprake is van relatief hoge pendel. Enerzijds ontstaan hierdoor subregionale samenwerkingsverbanden en anderzijds bovenregionale samenwerkingsverbanden. Over het algemeen heeft een discussie over de grenzen van de 35 arbeidsmarktregio's geen prioriteit binnen de regio's zelf[6].

De regio's hebben een belangrijke mate van vrijheid om eigen arbeidsmarktbeleid te ontwikkelen. Dat biedt de regio's de ruimte voor een ontwikkeling die past bij de structuur van de regio. De Programmaraad ondersteunt de regio's bij die ontwikkeling en functioneert tevens als kennismakelaar door kennis, informatie en advies op te halen in regio's, om dit in andere regio's te delen. Desondanks is er meer kennisuitwisseling mogelijk is dan er in de jaren 2012-2014 heeft plaatsgevonden. Slechts op zeer beperkte schaal is er sprake van een dialoog tussen regio's. Het is de

---

4 Memorie van Toelichting SUWI 2012 (2012) 4.

5 De Programmaraad is een samenwerkingsverband tussen VNG, Divosa, UWV en Cedris. Meer over de Programmaraad in §6.7.

6 De discussie hieromtrent is in het verleden veel heftiger geweest, toen naast UWV, ook CWI functioneerde, en daarvoor de RPA's en de RBA's en de DBA's en elk met een eigen regionale indeling. De enige bestuurlijk-geografische grens die over de gehele periode constant is gebleven is de provinciegrens, dat wil zeggen sinds 1 januari 1986 toen Flevoland een provincie is geworden.

vraag of de ontwikkeling van een regionale structuur bevorderd zou kunnen worden door meer interregionale samenwerking.

2.4 Aspecten van samenwerking

Met de wetswijziging van 2012 veranderde de samenwerking tussen UWV en gemeenten fundamenteel van karakter. De voorheen integrale dienstverlening veranderde in complementaire dienstverlening. Het was de taak van gemeenten en UWV gezamenlijk om invulling te geven aan deze complementaire dienstverlening in de arbeidsmarktregio's[7].

Gemeenten en UWV kregen de taak om te komen tot een gezamenlijk regionaal arbeidsmarktbeleid. In elke arbeidsmarktregio heeft één gemeente de voortrekkersrol gekregen, om publieke en private partijen bij elkaar te brengen. Dit is de centrumgemeente. UWV draagt zorg voor informatie en advies over de arbeidsmarkt.

Tevens moest samenwerking tot stand komen op het gebied van werkgeversdienstverlening. Hoewel gemeenten en UWV als uitkeringsverstrekker beide een eigen verantwoordelijkheid hebben voor het aan de slag helpen van de "eigen" werkzoekenden, hebben zij beide belang bij een goede werkgeversdienstverlening. De werkgever is gebaat bij samenwerking, zodat er geen afzonderlijke afspraken met verschillende publieke uitvoeringsorganisaties gemaakt hoeven te worden.

Ten slotte dienden zowel werkzoekenden als vacatures in een transparant digitaal systeem geregistreerd, om werkzoekenden te ondersteunen bij hun eigen verantwoordelijkheid om werk te vinden. Doordat alle werkzoekenden en vacatures bij elkaar gebracht worden in één systeem, ontstaan meer mogelijkheden om te matchen. Zowel werkgevers als de werkzoekenden kunnen gebruik maken van dit systeem. Registratie in één systeem is een middel om de arbeidsmarkt transparanter te maken.

2.5 Visie van partijen op regionale samenwerking

In ongeveer de helft van de regio's was de toegevoegde waarde van samenwerking, zowel tussen gemeenten als tussen gemeenten en UWV vóór 2012 al duidelijk. Voor hen was duidelijk dat door middel van samenwerking beter voldaan kon worden aan de doelstelling 'werk boven inkomen'. Met de wetswijziging van 2012 is daar in enkele regio's verandering in gekomen. In enkele regio's bleef de oude samenwerking min of meer gehandhaafd en werd de meerwaarde blijvend ingezien. In de overige regio's is het besef van de meerwaarde van samenwerking sinds 2012 gegroeid, maar dat is niet overal een afgerond proces. We kunnen stellen dat per eind 2014 in de meeste regio's het belang van samenwerking het meest evident is op het gebied van werkgeversdienstverlening. Dat de werkgever gebaat is bij één aanspreekpunt en uniforme dienstverlening werd ingezien, in de veronderstelling dat dit ook positieve gevolgen heeft voor werkzoekenden. Regionale samenwerking leidt ook tot schaalvergroting, waarmee het potentieel aan werkgevers en vacatures substantieel toeneemt en daarmee de kans op meer plaatsingen. Tevens zien partijen de meerwaarde van samenwerking op het financiële vlak. Het zelfstandig ontwikkelen van arbeidsmarktbeleid is te kostbaar om te kunnen realiseren. Verwachte bezuinigingen versterkten het besef dat samenwerking van belang is om goed arbeidsmarktbeleid te

[7] Memorie van Toelichting SUWI 2012, 4.

kunnen realiseren. In het verlengde daarvan gold voor enkele regio's dat zij door samenwerking kansen zagen om gezamenlijk subsidies te kunnen verkrijgen, wat individueel niet gerealiseerd zou kunnen worden.

Gemeenten en UWV geven aan een gemeenschappelijke visie te hebben ten aanzien van de problematiek van de arbeidsmarkt. Voor derde partijen, waaronder brancheorganisaties en sociale partners, is dat evenwel in de meeste gevallen niet duidelijk. Dit blijkt uit het online onderzoek (figuur 1, zoals opgenomen in 2.10). Uit het online onderzoek blijkt voorts dat meer dan de helft (57%) van de partijen van mening is dat de samenwerking van UWV en gemeenten in de regio per 2014 beter is dan in 2012. Een minderheid (13%) vindt het omgekeerde en het overige deel is neutraal. Vrijwel alle partijen zien meerwaarde in de samenwerking (89%). Uit het caseonderzoek is gebleken dat de meerwaarde van regionale samenwerking voor bepaalde partijen niet evident is. Met name door grote gemeenten met een groot geografisch bereik en voldoende capaciteit om goede werkgeversdienstverlening en dienstverlening richting werkzoekenden te kunnen bieden wordt de toegevoegde waarde van samenwerking als beperkt beschouwd. Enkele grote gemeenten zijn van mening dat zij voldoende kritische massa hebben om zelfstandig arbeidsmarktbeleid en werkgeversdienstverlening te organiseren. Andersom zijn er ook kleine gemeenten die hetzelfde denken, omdat zij alle uitkeringsgerechtigden en alle werkgevers in de gemeente persoonlijk kennen. Dit is in de visie van deze gemeenten voldoende voor optimale dienstverlening en matching.

2.6 Doelen bij regionale samenwerking

Ruim twee derde van de betrokkenen (69%) is van mening dat er duidelijke gemeenschappelijke doelen zijn geformuleerd door UWV en gemeenten (figuur 1). De doelstellingen zijn duidelijk gekwantificeerd volgens 59 procent van de respondenten. Een lager aandeel (42%) geeft aan dat er gezamenlijke prestatieafspraken zijn gemaakt die regelmatig worden gemonitord. UWV is daarover echter minder positief dan gemeenten. Het beeld dat uit de interviews naar voren komt is dat gemeenten minder dan UWV ervaring hebben met een targetgerichte aanpak.

2.7 Strategie bij regionale samenwerking

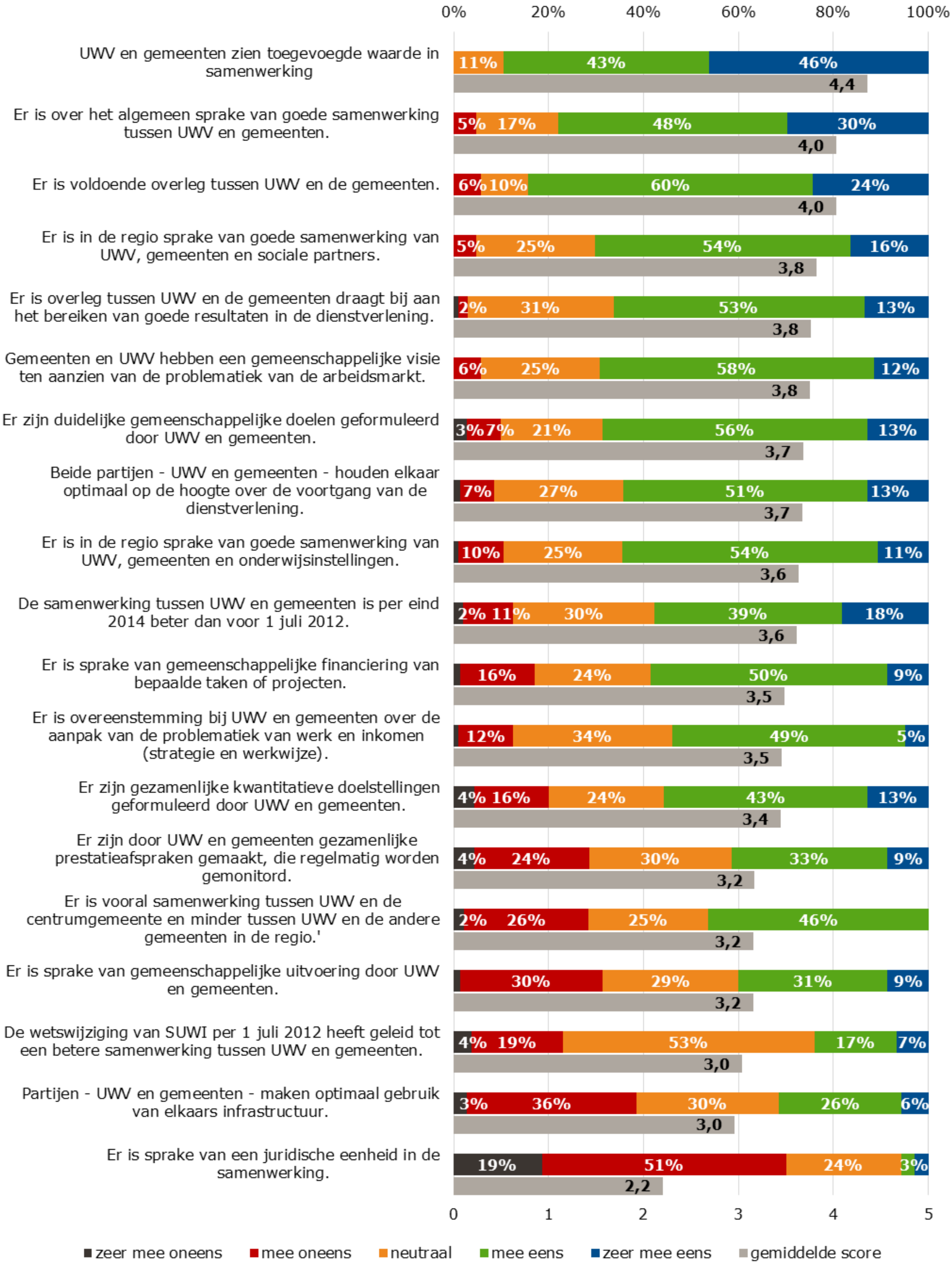
Hoewel de samenwerking tussen gemeenten en UWV binnen de arbeidsmarktregio vereist is staat het partijen vrij om hier naar eigen inzicht invulling aan te geven. In de meeste arbeidsmarktregio's had de invulling van de regionale samenwerking prioriteit vanaf 2012. De gezamenlijke strategie is over het algemeen om eerst de samenwerking goed te organiseren, om daarna (eventueel) te komen tot een gezamenlijk arbeidsmarktbeleid, werkgeversdienstverlening en het werken in één systeem. Er is gezamenlijk onderzocht wat er op welke manier in gezamenlijkheid gedaan zou kunnen worden en wat niet. Verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn besproken. De strategie van UWV bij de regionale samenwerking kan worden samengevat als "een uitgestoken hand" in de richting van gemeenten: wanneer gemeenten hulp en inbreng vragen, wordt dit geboden. Het is aan de gemeenten zelf om die hand aan te nemen.

In de praktijk is gebleken dat de het goed organiseren van de onderlinge verhoudingen, zowel tussen gemeenten onderling als tussen gemeenten en UWV, tijd nodig had. In ongeveer de helft van de onderzochte regio's zijn projectgroepen tot stand gekomen voor een aantal thema's. Voorbeelden daarvan zijn een projectgroep

voor het harmoniseren van arbeidsmarktinstrumenten, het schrijven van een marktbewerkingsplan en het komen tot een eenduidige werkgeversdienstverlening met een afgebakende taakverdeling. De aankondiging van de Wet Werken naar Vermogen in 2013 en de Participatiewet in 2014 heeft in positieve zin bijgedragen aan een versnelling in de strategieontwikkeling. Uit beide wetsvoorstellen bleek dat UWV en gemeenten andere taken zouden krijgen, waartoe meer onderlinge afstemming vereist was. Dit heeft concreet geleid tot toenemend overleg en een toenemende bereidheid tot samenwerking.

Over de uiteindelijke strategie en werkwijze om de problematiek van werk en inkomen aan te pakken bestaat per einde 2014 nog geen volledige overeenstemming. Iets meer dan de helft van de betrokkenen (54%) is van mening dat hierover overeenstemming bestaat (figuur 1). Gemeenten zijn hier positiever over dan UWV.

figuur 1 Regionale samenwerking: de mening van betrokkenen (bron: online onderzoek Panteia 2015)



2.8 Structuur en organisatie van de regionale samenwerking

In alle regio's is in de periode 2012-2014 een overlegstructuur tot stand gekomen. In een aantal arbeidsmarktregio's was nog een overkoepelend orgaan aanwezig waarbinnen verschillende partijen elkaar konden vinden, zoals een Regionaal Platform Arbeidsmarkt (RPA). In deze regio's was er relatief weinig nodig om de benodigde infrastructuur voor regionale samenwerking tot stand te brengen. Ook in de regio's waar zo'n overkoepelend orgaan niet meer aanwezig was, bestond veelal een vorm van overleg tussen gemeenten onderling. In enkele regio's was sprake van een vorm van afstemming in de uitvoering, wat toe te schrijven was aan de voorheen integrale dienstverlening. In de andere regio's bestond veelal een vorm van bestuurlijk overleg. Afhankelijk van het al aanwezige overleg is er ofwel een bestuurlijk overleg tot stand gebracht ofwel afstemming in de uitvoering door middel van een overleg. Daarnaast ontstond beleidsmatig overleg op managementniveau. Tijdens het caseonderzoek is bij enkele regio's naar voren gekomen dat deze overleggen niet voldoende op elkaar aansluiten. Uitvoerenden stellen zich in die regio's de vraag of de signalen van het uitvoerend overleg wel voldoende worden opgevangen door het bestuurlijk overleg.

Binnen de overlegstructuur in alle regio's zijn vrijwel alle gemeenten en is altijd UWV aangesloten. In elke arbeidsmarktregio is één centrumgemeente aangewezen. De regierol of voortrekkersrol bij de totstandkoming van regionale samenwerking ligt in principe bij de centrumgemeente. De regierol moet tot uiting komen in het houden van overzicht, het uitzetten en organiseren van beleidslijnen, het organiseren van inzet en samenwerking en het afleggen van verantwoording.[8] In de meeste regio's ligt de regierol daadwerkelijk bij de centrumgemeente, hoewel dit in enkele regio's ter discussie staat. In enkele regio's was de erkenning van de regierol van de centrumgemeente door omliggende gemeenten een proces, dat in 2014 is afgerond. De regierol van de gemeente brengt naast een bepaalde verantwoordelijkheid ook kosten met zich mee, namelijk de inzet van eigen mensen en middelen.[9]

Het takenpakket van gemeenten, ook op het gebied van werk en inkomen, neemt toe. Gemeenten kiezen vaak voor samenwerking om zo winst te boeken.[10] Dat sluit aan bij de ontwikkeling in de periode 2012-2014 van een Gemeenschappelijke Regeling (GR) of Intergemeentelijke Sociale Dienst (ISD). Binnen een GR of ISD worden verantwoordelijkheden van individuele gemeenten op het terrein van werk en inkomen verlegd naar deze samenwerkingsvorm. De vertegenwoordigers van de GR dan wel de ISD hebben het mandaat om namens gemeenten met UWV in overleg te treden. Niet altijd zijn alle gemeenten binnen de arbeidsmarktregio aangesloten op een GR of ISD. In de meeste regio's met een dergelijke samenwerkingsvorm van gemeenten heeft dit de samenwerking met UWV bespoedigd, omdat UWV met een beperkter aantal gesprekspartners kon onderhandelen. In de regio's waar sprake is van een GR of een ISD speelt de centrumgemeente veelal een beperkte rol en zijn de taken en verantwoordelijkheden overgegaan op de GR of ISD.

8 Inspectie SZW, *Regierol gemeenten bij regionaal arbeidsmarktbeleid* (2013) 21.

9 Zie ook: Inspectie SZW, *Regionaal arbeidsmarktbeleid*, 32: "Gemeenten zijn nog altijd de spil in het web en gedragen zich als facilitator en financier. Zij hebben voornamelijk een procesmatige en organisatorische rol".

10 Koning, P. en E. Vogels, 'Gemeentelijke samenwerking bij Werk & Inkomen: kansen en bedreigingen', *Sociaal bestek* jaargang 75 (2013) editie 8-9, 6-9.

Ondanks de tendens van groeiende (formele) samenwerkingsvormen tussen gemeenten, signaleren de onderzoekers eveneens dat gemeenten niet zelden sterk hechten aan hun lokale autonomie. Veel gemeenten zijn, met name in de uitvoeringspraktijk, meer gericht op het lokale dan op het regionale niveau. De wensen van gemeenten binnen regionale samenwerking vloeien veelal voort uit lokale belangen of problematiek. Regionale doelstellingen mogen over het algemeen niet ten koste gaan van lokale doelstellingen en ontwikkelingen. Tevens wordt het succes van regionale samenwerking door gemeenten primair op basis van lokale resultaten beoordeeld. Dit in tegenstelling tot UWV, die louter op regionaal niveau opereert.

Uit het online onderzoek blijkt dat het voor de meeste UWV-vertegenwoordigers duidelijk is dat de centrumgemeente de voortrekkersrol heeft bij de samenwerking tussen arbeidsmarktpartijen in de regio. Voor gemeenten is dat minder vaak een vaststaand feit. Bijna de helft van de betrokkenen (46%) geeft in het online onderzoek aan dat er vooral samenwerking is tussen UWV en de centrumgemeente en minder tussen UWV en de andere gemeenten in de regio. Deze mening geldt nog meer voor UWV-vertegenwoordigers dan voor vertegenwoordigers van de gemeenten. In enkele regio's wordt de voortrekkersrol van de centrumgemeente onvoldoende geaccepteerd door andere gemeenten, terwijl in enkele andere regio's de centrumgemeente dusdanig dominant is dat andere gemeenten zich onvoldoende gehoord voelen en van feitelijke onderlinge samenwerking weinig sprake is.

Hoewel de voortrekkersrol bij de centrumgemeente ligt, een rol die in enkele regio's wordt overgenomen door een ISD of GR, is de mate waarin de centrumgemeente erin slaagt de partijen te verbinden in belangrijke mate afhankelijk van personen. Zowel personen binnen de centrumgemeente als binnen UWV kunnen er in slagen een verbindende rol te spelen. Het succes van samenwerking is dus niet louter toe te schrijven aan de centrumgemeente, maar evengoed aan de aanwezigheid van verbindende persoonlijkheden.

Eén van de doelstellingen van de wet is tevens cliëntenparticipatie, zowel op centraal als decentraal niveau. Daartoe is de Landelijke Cliëntenraad (LCR) geïnstalleerd. In de praktijk lijkt cliëntenparticipatie geen onderwerp van betekenis te zijn binnen de regionale samenwerking.[11]

2.9 Beoordeling regionale samenwerking door betrokkenen zelf

Over het algemeen bestaat tevredenheid over de samenwerking van UWV en gemeenten (figuur 1). De tevredenheid neemt af naarmate de onderwerpen concreter worden. De minst hoge scores zijn er ten aanzien van het stellen van gezamenlijke doelen en prestatieafspraken, een gezamenlijke uitvoering en het gebruik maken van elkaars infrastructuur. Op deze laatste onderwerpen wordt in de volgende hoofdstukken nader ingegaan.

Bij meer dan de helft van de onderwerpen die zijn gepresenteerd in figuur 1 hebben UWV en gemeenten een andere zienswijze. De verschillen in zienswijze zijn niet per sé conflicterend. Rekening moet er mee worden gehouden dat UWV en gemeenten de samenwerking beoordelen vanuit de eigen cultuur, met eigen normen en waarden. Over het algemeen zijn de gemeenten iets optimistischer en positiever over de regionale samenwerking dan UWV. Echter, UWV is positiever dan de gemeenten over de vorderingen die zijn gemaakt sinds 1 juli 2012.

[11] Hoewel het door de onderzoekers niet nadrukkelijk is gevraagd, is in de interviews nooit ter sprake gebracht dat een cliëntenraad is aangesloten op het arbeidsmarktoverleg, of is anderszins betrokkenheid gebleken.

Twee derde van de respondenten is van mening dat beide partijen - UWV en gemeenten - elkaar optimaal op de hoogte houden over de voortgang van de dienstverlening. UWV is daarover echter minder stellig dan de gemeenten. Gemeenten zijn positiever dan UWV dat het overleg tussen UWV en de gemeenten bijdraagt aan het bereiken van goede resultaten in de dienstverlening, dat UWV en gemeenten optimaal gebruik maken van elkaars infrastructuur en dat er sprake is van gemeenschappelijke uitvoering door UWV en gemeenten.

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat de regionale samenwerking over het algemeen al ver voor het jaar 2012 is ontstaan. Een relatief klein deel van de respondenten is van mening dat de wetswijziging van SUWI per 1 juli 2012 heeft geleid tot een betere samenwerking tussen gemeenten en UWV (24%), waarbij er nauwelijks verschillen zijn tussen gemeenten en UWV. Een ongeveer even groot deel van de gemeenten (28%) en UWV-vertegenwoordigers (26%) denkt (zeker) niet dat de wetswijziging een positieve invloed heeft gehad op de samenwerking in het algemeen. Uit de persoonlijke interviews met betrokken blijkt dat met name de wetwijziging 'van integraal naar complementair' – letterlijk - heeft geleid tot een verwijdering tussen gemeenten en UWV in de periode 2012 en voortgaand 2013. Dit komt onder andere tot uitdrukking in de terugtrekking van UWV van de Werkpleinen. Gezamenlijke panden werden overbodig, wat een desinvestering betekende voor partijen. De voorbereidingen op de Wet Werken naar Vermogen en de latere Participatiewet heeft verbetering gebracht in de samenwerking. Een doorslaggevende negatieve invloed op de samenwerking was volgens betrokkenen de bezuiniging op het uitvoeringsbudget van UWV per 2012, die gepaard ging met het terugbrengen van het aantal vestigingen van UWV van 98 naar 30. Het afschaffen van het re-integratiebudget WW maakte de positie van UWV binnen het regionaal overleg minder sterk, maar dat was niet doorslaggevend.

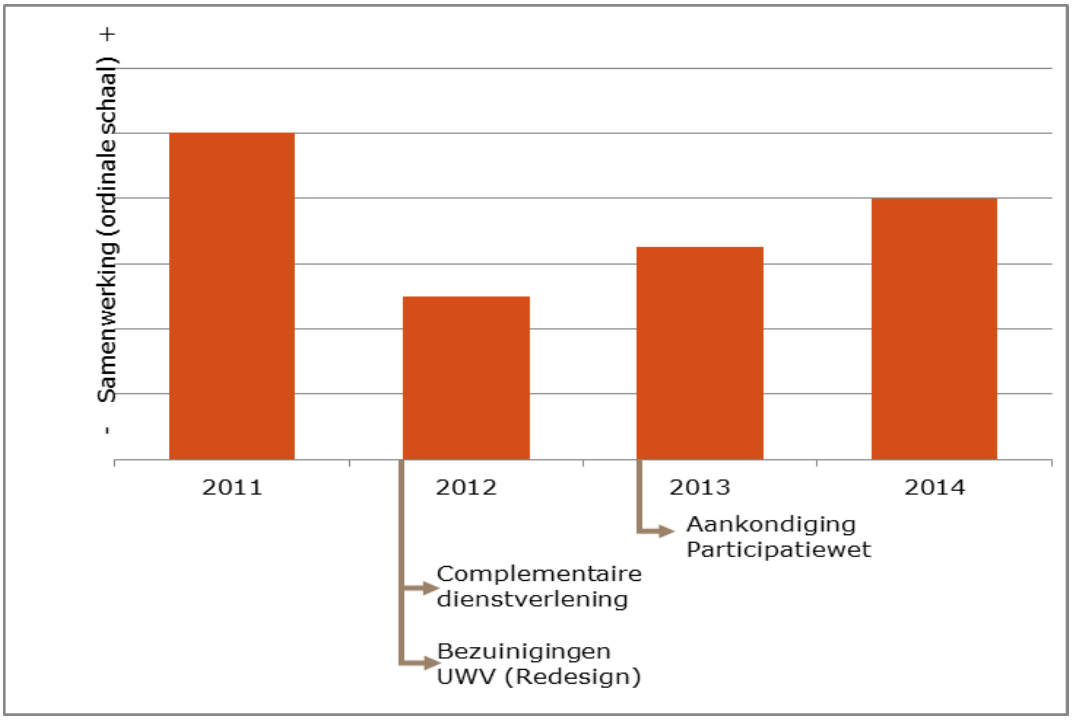
2.10 Conclusie

Sinds 1991 bij de introductie van de tripartisering van de arbeidsvoorziening is er een wettelijke basis voor regionale samenwerking van gemeenten en UWV en voorlopers. De invoering van de Wet SUWI in 2002 betekende dat de focus meer op de uitvoering is komen te liggen en dientengevolge minder op het beïnvloeden van de werking van de arbeidsmarkt als geheel. Dit is een meer structurele ontwikkeling die zich in de afgelopen 25 jaar in Nederland heeft voltrokken. Van belang is dat de gemeenten de regie kregen toegewezen per 2002. Met de wijziging van de Wet SUWI in 2009 werd de dienstverlening van UWV en gemeenten geïntegreerd en werd steeds meer gewerkt vanuit één locatie (de Werkpleinen). In 2012 is de wet SUWI veranderd, wat tot gevolg had dat de geïntegreerde dienstverlening werd losgelaten en werd ingezet op complementaire dienstverlening.

In de onderzoeksperiode 2012-2014 is sprake van een heroriëntatie door partijen op de regionale samenwerking (figuur 2). De wijzigingen van de Wet SUWI per 2012, grotendeels de codificatie van de bezuinigingen bij UWV, hebben een negatieve invloed gehad op de regionale samenwerking. In de eerste periode direct na de wetswijziging in 2012 is sprake geweest van een verwijdering, mede als gevolg van teleurstellingen bij partijen over hun teniet gedane inspanningen en investeringen in de samenwerking in de daaraan voorafgaande periode.

In de regio's is in de periode 2012-2014 een proces op gang gekomen waarin gezocht werd naar een nieuwe basis voor regionale samenwerking. In enkele regio's is dit proces direct in 2012 begonnen, in andere regio's pas later. Vooral de aangekondigde Wet Werken naar Vermogen en vervolgens de aangekondigde Participatiewet hebben een positieve invloed op dat proces gehad. Per einde 2014 is het niveau van de samenwerking nog niet op het niveau van vóór de wetswijziging, maar duidelijk is dat de samenwerking zich positief ontwikkelt. In hoofdstuk 7 wordt nader ingegaan op de succes- en faalfactoren van de samenwerking.

figuur 2 Samenwerking gemeenten en UWV 2011-2014 (ordinale schaal)



Per ultimo 2014 zijn UWV en gemeenten over het algemeen tevreden over de bestaande regionale samenwerking. De onderzoekers constateren bij betrokkenen een zekere behoefte aan rust en duidelijkheid op het gebied van wet- en regelgeving. De Participatiewet geeft voor partijen veel nieuwe uitdagingen, maar in elk geval meer duidelijkheid dan SUWI voorheen gaf. Vanaf 2013 en zeker vanaf 2014 is hierdoor het stellen van gemeenschappelijke doelen, het ontwikkelen van adequate strategieën en het organiseren van de samenwerking beter mogelijk voor partijen. Bovendien ervaren de partijen in grotere mate dan voorheen de urgentie om samen te werken.

3 Samenwerking regionaal arbeidsmarktbeleid

3.1 Inleiding

De centrale onderzoeksvraag van dit hoofdstuk is de volgende: In hoeverre is sinds de wetswijziging van 2012 samenwerking gerealiseerd tussen UWV en gemeenten op regionaal niveau ten aanzien van regionaal arbeidsmarktbeleid? Hierbij wordt tevens antwoord gegeven op de volgende deelvragen:

- In hoeverre is per ultimo 2014 sprake van een regionale overlegstructuur?
- In hoeverre is per ultimo 2014 sprake van een regionale arbeidsmarktagenda?
- In hoeverre wordt de regionale arbeidsmarktagenda daadwerkelijk uitgevoerd?

3.2 Recente geschiedenis regionaal arbeidsmarktbeleid

In het voorgaande hoofdstuk is naar voren gekomen dat de Wet SUWI een belangrijke leidraad vormt voor de regionale samenwerking, maar in de meeste gevallen was al sprake van vergevorderde samenwerking. Dat geldt specifiek voor het regionale arbeidsmarktbeleid, dat in de meeste regio's in elk geval teruggaat naar de periode van de RPA's en waar zelfs nog de sporen van de tripartite samenwerking van de jaren negentig van de vorige eeuw zijn terug te vinden. Hooguit is sprake van een heroriëntatie van het regionale arbeidsmarktbeleid, waarbij het Actieplan Jeugdwerkloosheid en vervolgens de naderende Participatiewet van invloed zijn geweest. Dit komt tevens tot uitdrukking in de thematiek (zie 3.4).

De financiële middelen voor regionaal arbeidsmarktbeleid zijn sterk verminderd. Vanwege de afschaffing van het re-integratiebudget WW per 2012 is de positie van UWV sindsdien minder sterk binnen het regionale arbeidsmarktbeleid. In de periode 2012-2014 is de rol van de (centrum)gemeenten - misschien daardoor - binnen het arbeidsmarktbeleid belangrijker geworden. Ondanks de bezuinigingen bij gemeenten worden zij nog gezien als een van de weinige samenwerkingspartners met financiële middelen. Deze middelen zijn echter beperkt. Samen met sociale partners wordt in diverse regio's ingezet op samenwerking binnen het kader van de regeling Cofinanciering Sectorplannen. De uitvoering hiervan is in 2014 nog beperkt op gang gekomen. Binnen deze context is een beweging te zien waarbij de (centrum)gemeenten een meer centrale positie beginnen te krijgen.

Uit het caseonderzoek komt naar voren dat de uitvoering in de afgelopen jaren voor UWV en gemeenten prioriteit heeft gehad, dat wil zeggen het zoeken naar samenwerking bij de werkgeversdienstverlening en het werken in één systeem. Het beleidsmatige en veel ruimere arbeidsmarktbeleid heeft in de afgelopen jaren minder aandacht gekregen. Desalniettemin zijn de meeste partijen er van overtuigd dat regelmatig overleg over de brede arbeidsmarktproblematiek in de regio noodzakelijk is om te komen tot meer en betere samenwerking op uitvoerend niveau, ten aanzien van de volledige arbeidsmarkt en specifiek de dienstverlening aan werkgevers en werkzoekenden.

3.3 Regionale overlegstructuur arbeidsmarktbeleid

Gemeenten en UWV zijn in alle regio's betrokken bij het arbeidsmarktbeleid. Dat betreft altijd de centrumgemeente en in de meeste regio's ook alle andere gemeenten. Daarnaast zijn in meerdere of mindere mate derde partijen betrokken zoals algemene werkgevers- en werknemersorganisaties, de sociale werkvoorziening, opleidingsinstellingen, regionale samenwerkingsverbanden (zoals een RPA of een regionale SER), brancheorganisaties, O&O-fondsen, provincies, private arbeidsmarktintermediairs (zoals uitzendbureau, outplacementbureau, e.d.) en individuele bedrijven.

Sinds 1991 tot heden zijn de algemene werkgeversorganisaties in alle regio's betrokken bij het regionale arbeidsmarktbeleid, aanvankelijk als bestuurder in de RBA's, later als deelnemer van de RPA's en vervolgens als vrijwillige deelnemer aan het regionaal overleg. Met de wettelijke veranderingen in de afgelopen decennia is de invloed van de werkgeversorganisaties op het beleid afgenomen. De participatie van de algemene werkgeversorganisaties bij het regionaal arbeidsmarktbeleid neemt in de laatste jaren weer enigszins toe. Per ultimo 2014 zijn zij vertegenwoordigd in ruim twee derde van de arbeidsmarktregio's.

Voor de algemene werknemersorganisaties geldt ook dat de wettelijke veranderingen hebben geleid tot minder invloed op het regionale arbeidsmarktbeleid. Mede vanwege capaciteitsbeperkingen hebben de werknemersorganisaties zich teruggetrokken uit het regionaal overleg na het beëindigen van de rijkssubsidie voor de RPA's. Werknemersvertegenwoordigers waren in de periode 2009-2014 in de meeste regio's afwezig tot de voorbereidingen op het Regionaal Werkbedrijf startten in 2014. In ruim twee derde van de arbeidsmarktregio's zijn vakbonden in 2014 weer aangesloten op het overleg.

In ongeveer de helft van de regio's wordt de inbreng van de sociale partners, zowel werkgevers- als werknemersvertegenwoordigers, als nuttig ervaren. Dit is toe te schrijven aan de nadruk die sociale partners leggen op de dagelijkse praktijk van werkgevers en werknemers. Hun inbreng heeft daar een bijdrage geleverd aan de praktische vertaalslag van het arbeidsmarktbeleid, de werkgevers- dan wel werkzoekendendienstverlening.

In twee derde van de arbeidsmarktregio's zijn de SW-bedrijven aangesloten op de overlegstructuur. Dit is in veel regio's voor het eerst en moet worden verklaard door de aangekondigde Participatiewet.

In meer dan de helft van de arbeidsmarktregio's zijn onderwijsinstellingen aangesloten op het regionaal overleg. Hun inbreng is van belang op het gebied van de aansluiting van vraag en aanbod, primair met betrekking tot het beroepsonderwijs. Deelnemende partijen zijn meestal regionale onderwijsinstellingen en meestal op het mbo-niveau. De Kenniscentra Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (KBB's) waren in beperkte mate bij het regionaal arbeidsmarktoverleg betrokken. Deze organisaties zijn per 2015 opgegaan in SBB.[12]

[12] Stichting Samenwerking Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (SBB).

De rol van provincies bij het regionaal arbeidsmarktbeleid verschilt zeer sterk in Nederland. Een aantal provincies speelt een actieve rol op het gebied van arbeidsmarktbeleid, maar een aantal ook helemaal niet. Een bijdrage kan tot uiting komen in zelfstandig arbeidsmarktbeleid van provincies, bijvoorbeeld met keuzes voor speerpuntsectoren. Het wordt aan arbeidsmarktregio's zelf overgelaten om daar al dan niet aansluiting bij te zoeken. Enkele provincies leveren arbeidsmarktinformatie aan, die volgens enkele regio's in desbetreffende provincies aanvullend is op de informatie van UWV. Er zijn provincies die optreden als subsidieverstrekker. En in enkele regio's zijn provincies vertegenwoordigd in de overlegstructuur van de arbeidsmarktregio's op bestuurlijk niveau. De provincie kan een rol spelen in het bijeen brengen van partijen en de bovenregionale structuur bieden waar enkele regio's behoefte aan hebben.

Brancheorganisaties en vakorganisaties van de vakbonden, evenals organisaties van sociale partners (O&O-fondsen) zijn beperkt betrokken bij het overleg. Zij worden over het algemeen vertegenwoordigd door de algemene werkgevers- en werknemersorganisaties. Dit is een indicatie voor het veelal ontbreken van de sectordimensie in het regionale arbeidsmarktbeleid (zie verder 3.4).

Onderzoek is gedaan naar de onderlinge waardering van de betrokken partijen bij de samenwerking in het algemeen. Uit het online onderzoek blijkt dat UWV iets positiever is over de samenwerking van UWV, gemeenten en sociale partners. De gemeenten zijn positiever over de samenwerking met onderwijsinstellingen. Dit is deels te verklaren door de historische banden van UWV en sociale partners en de sterkere relatie van gemeenten met het onderwijsveld.

Er is een veelheid aan partijen betrokken bij het regionale arbeidsmarktbeleid. De betrokkenheid van werkgeversorganisaties en onderwijsinstellingen beperkt zich in de meeste regio's tot bestuurlijk niveau. Uit de interviews is het beeld gekomen dat sinds 2012 onderwijsinstellingen en werkgeversorganisaties in toenemende mate betrokken zijn bij het regionale arbeidsmarktbeleid. De ene regio is daarin verder dan de andere. Op beperkte schaal is er sprake van daadwerkelijke betrokkenheid in de uitvoering van het arbeidsmarktbeleid, met name van de sociale partners sinds 2014. Zo is in enkele regio's inbreng geleverd voor het marktbewerkingsplan door de sociale partners. Voor de meeste regio's geldt dat echter niet, wat conform de conclusie van de Inspectie SZW is.[13] Het is denkbaar dat in ieder geval de sociale partners in de toekomst nauwer betrokken raken bij het regionale arbeidsmarktbeleid.

3.4 Inhoud van de regionale arbeidsmarktagenda

De doelstelling van regionaal arbeidsmarktbeleid in het algemeen is te komen tot een betere aansluiting van vraag en aanbod op de regionale arbeidsmarkt, inclusief het voorkomen van knelpunten aan de vraagzijde en de aanbodzijde. Een integrale arbeidsmarktanalyse draagt bij aan het verkrijgen van inzicht in de arbeidsmarktproblematiek. Daarmee levert een arbeidsmarktanalyse belangrijke input voor het arbeidsmarktbeleid. De arbeidsmarktagenda is een afgeleide van het arbeidsmarktbeleid, waarmee aan het beleid concreet uitvoering kan worden gegeven. In de agenda zijn de speerpunten opgenomen, waaraan idealiter concrete doelen worden gekoppeld.

[13] Inspectie SZW, *Regionaal arbeidsmarktbeleid* (2014) 25.

Uit het online onderzoek komt naar voren dat de helft van de betrokkenen (51%) van mening is dat er sprake is van een duidelijke regionale arbeidsmarktagenda. Echter, tijdens het caseonderzoek bleek dat het vragen naar de arbeidsmarktagenda de gesprekspartner soms in verlegenheid bracht. In enkele regio's ontbreekt het gevoel van urgentie om tot een gezamenlijke agenda te komen. Daar is nog weinig sprake van een concrete arbeidsmarktagenda.

Prominent op de agenda in de meeste regio's was de samenwerking zelf in de gehele periode 2012-2014. Daaronder viel ook het opstellen van een gezamenlijke arbeidsmarktagenda. In de meeste regio's werd de arbeidsmarktagenda verder sterk beheerst door de keuze voor een aantal speerpuntsectoren. Ook de keuze voor specifieke doelgroepen drukte een stempel op de agenda in enkele regio's. Landelijke campagnes beïnvloedden de agenda van de meeste arbeidsmarktregio's, waarbij onder meer te denken valt aan de Actieplannen Jeugdwerkloosheid. In enkele regio's was duidelijk sprake van een visie op arbeidsmarktbeleid, aangezien brede thema's de agenda vulden, waaronder de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt, flexibilisering en Social Return on Investment (SRoI) ofwel Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (MVO). Hieruit blijkt duidelijk de betrokkenheid van onderwijs en werkgeversorganisaties op bestuurlijk niveau, maar het is vooralsnog onduidelijk of daar ook uitvoering aan wordt gegeven.

Per einde 2014 zijn de belangrijkste thema's waarop in de arbeidsmarktregio's wordt ingezet: de doelgroepen van de Participatiewet, werkloosheid, werkgelegenheid en nieuwe arbeidsplaatsen, de aansluiting van het beroepsonderwijs op de vraag naar arbeid. In wat mindere mate wordt ingezet op langdurige werkloosheid, voortijdige schoolverlaters, economische ontwikkeling en activering. Typische vraaggerichte thema's als moeilijk vervulbare vacatures, ondernemerschap en innovatie krijgen minder vaak aandacht. Het regionaal arbeidsmarktbeleid heeft nauwelijks betrekking op typisch gemeentelijke onderwerpen als armoedeproblematiek, multiproblematiek, wijkproblematiek en schuldhulpverlening. Voor gemeenten biedt de regierol dan ook nog geen aanknopingspunten om de verbinding te leggen naar welzijnsproblematiek.

Uitgaande van de thematiek binnen het regionaal overleg is het arbeidsmarktbeleid duidelijk veel breder dan alleen de dienstverlening aan mensen met een uitkering. Werkgeversorganisaties trachten vooral een bijdrage te leveren aan goed economisch en werkgelegenheidsbeleid, een goede aansluiting van het beroepsonderwijs op de vraag naar arbeid en ook aan efficiënte publieke dienstverlening. Werknemersorganisaties hebben dezelfde doelen, met andere accenten. De aanwezigheid van onderwijsinstellingen heeft vooral betrekking op hun belang bij een goede aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt. Het is binnen het regionaal overleg niet altijd eenvoudig om deze verschillende doelstellingen op elkaar te laten aansluiten. Bijvoorbeeld, het koppelen van de problematiek van WW en WWB aan de problematiek van de aansluiting van onderwijs op arbeidsmarkt levert complexe beleidsmatige en uitvoeringsvragen op. De concurrentie van schoolverlaters voor uitkeringsgerechtigden is volgens betrokkenen een reëel aandachtspunt, maar meer nog de verdringing van WW-ers en WWB-ers onderling.

3.5 Uitvoering van het arbeidsmarktbeleid

De kwaliteit en mate van detail van beleidsplannen en agenda's verschilt aanzienlijk. In enkele regio's is er feitelijk geen sprake van een agenda, omdat er louter een marktbewerkingsplan is dat gebruikt wordt in de werkgeversdienstverlening. In andere regio's is de agenda uitsluitend een set van afspraken over de taakverdeling en kwaliteit van dienstverlening. Daarmee is echter geen sprake van regionaal arbeidsmarktbeleid, gebaseerd op een gedegen arbeidsmarktanalyse. In enkele regio's blijft de vertaalslag van beleid naar uitvoering achter, waardoor de agenda slechts een papieren werkelijkheid is. Evenwel is er in enkele regio's sprake van een beleidsplan wat voldoende aanknopingspunten biedt voor de daadwerkelijke uitvoering, veelal vormgegeven in een arbeidsmarktagenda.

In de meeste regio's gold voor de gehele periode 2012-2014 dat er veel aandacht uitging naar het komen tot gezamenlijke werkgeversdienstverlening en het harmoniseren van arbeidsmarktinstrumenten op basis van gezamenlijk beleid. In de helft van de regio's in het caseonderzoek is aan de arbeidsmarktagenda invulling gegeven door middel van specifieke projecten, zoals een project voor het stimuleren van de keuze voor een technische opleiding of het verkrijgen van meer inzicht in mogelijkheden voor omscholing. Meestal is er sprake van gezamenlijke projectuitvoering met onderling overleg over de voortgang. De keuze voor speerpuntsectoren vormde in de meeste regio's een belangrijk onderdeel van de agenda, waaraan regio's op verschillende manieren invulling gaven

De mate waarin de projectgroepen daadwerkelijk samen optrokken verschilt: in enkele regio's was sprake van een strikt gescheiden taakverdeling, terwijl andere regio's kozen voor een meer geïntegreerde uitvoering. Dat laatste is met name mogelijk geweest waar sprake was van een werkgeversservicepunt met een gemengd team bestaande uit UWV en verschillende gemeenten. Waar ook derde partijen op bestuurlijk niveau betrokken zijn bij het arbeidsmarktbeleid, zijn zij in de uitvoering niet of nauwelijks betrokken.

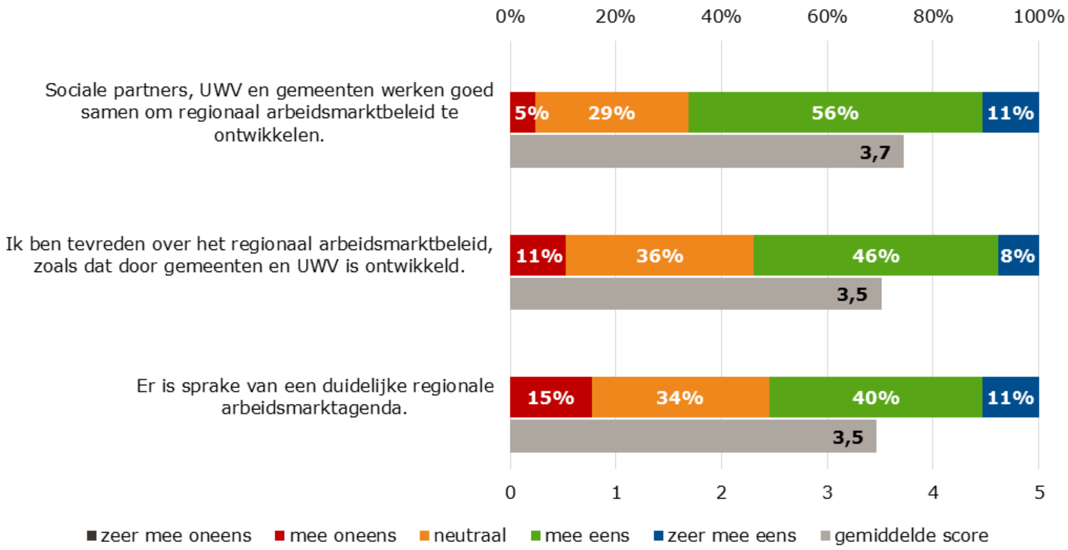
In de meeste regio's heeft de vertaalslag van arbeidsmarktbeleid naar de uitvoering ervan op zich laten wachten. De vertaalslag is veelal in de tweede helft van 2013 en in 2014 tot stand gekomen. Het was veelal een overkoepelend orgaan zoals een RPA of de centrumgemeente die de vertaalslag naar de praktijk stimuleerde. In de meeste regio's ontbreekt een dergelijke organisatie die in staat is om de relatie te leggen van het (brede) regionale arbeidsmarktbeleid naar uitvoering (top down). Tegelijkertijd is te zien dat er veel activiteit is op uitvoerend niveau, maar dan gerelateerd aan de wettelijke taakstelling, waarbij steeds meer wordt gewerkt aan regionale samenhang (bottom up).

Per saldo is onze conclusie dat er op bestuurlijk niveau in veel regio's een beleidsplan is, maar dit betekent niet dat dit plan regionaal bekend is, regionaal gedragen wordt door alle partijen, dan wel tot concrete acties leidt. De vertaling van beleidsplan naar arbeidsmarktagenda waaraan concrete actie kan worden gegeven blijft in elk geval in de helft van de regio's achter. Hoewel de keuze voor projecten een belangrijk onderdeel kan zijn van de agenda, zien we daarin niet altijd een relatie met het beleid. Wel zien de onderzoekers in de meeste regio's toenemend draagvlak voor de samenwerking tussen gemeenten en UWV in de periode 2012-2014. Het beeld van de samenwerking in de daadwerkelijke uitvoering is echter diffuus.

3.6 Beoordeling regionale arbeidsmarktbeleid door betrokkenen

Gemeenten en UWV zijn het er zelf over eens dat zij met sociale partners goed samenwerken om regionaal arbeidsmarktbeleid te ontwikkelen (zie figuur 3). Derde partijen zijn echter in mindere mate overtuigd van een goede samenwerking, zonder daarover een negatief oordeel te geven. Gemeenten zijn positiever dan UWV ten aanzien van het bestaan van een duidelijke regionale arbeidsmarktagenda. Gemeenten zijn ook meer tevreden dan UWV over het gezamenlijke regionaal arbeidsmarktbeleid dan UWV. Een vijfde van de UWV-vertegenwoordigers is hierover niet tevreden. Deze uitkomsten zijn voor een deel te duiden aan de hand van de historie. UWV (en voorlopers) heeft een bredere ervaring met arbeidsmarktbeleid dan gemeenten. Voor gemeenten is beleid gericht op de vraagkant van de arbeidsmarkt relatief nieuw. UWV heeft meer dan gemeenten ervaren hoe moeilijk het is om de werking van de regionale arbeidsmarkt te beïnvloeden en deze ervaring wordt in het oordeel van UWV meegewogen. Positief is dan ook dat UWV meer dan gemeenten van mening is dat de samenwerking is verbeterd sinds 2012 (niet in de figuur).

figuur 3 Samenwerking bij regionaal arbeidsmarktbeleid: de mening van betrokkenen (bron: online onderzoek Panteia 2015)



Gemiddeld is 44 procent van de respondenten positief over de invloed van de wetswijziging van SUWI per 1 juli 2012 op de samenwerking bij het regionale arbeidsmarktbeleid[14]. Vertegenwoordigers van UWV zijn hierover positiever (67%) dan vertegenwoordigers van gemeenten (46%). Minder positief hierover zijn derde partijen, zoals sociale partners, provincies en opleidingsinstellingen (17%). Deze resultaten duiden er op dat de verbreding van het arbeidsmarktbeleid naar andere partijen dan UWV en gemeenten niet is geslaagd. Dit wordt bevestigd in de interviews met derde partijen op landelijk en regionaal niveau.

14 Een kleiner deel (24%) is van mening dat de wetswijziging heeft geleid tot betere samenwerking tussen gemeenten en UWV in het algemeen.

3.7 Conclusie

Het regionale arbeidsmarktbeleid heeft in de meeste regio's een lange traditie en met meer partijen dan alleen gemeenten en UWV. De terugval in de samenwerking in de regio tussen gemeenten en UWV in 2012 is mogelijk mede daardoor minder sterk terug te zien in de samenwerking bij het regionaal arbeidsmarktbeleid. Eerder is sprake van een heroriëntatie van het regionale arbeidsmarktbeleid, waarbij vooral het Actieplan Jeugdwerkloosheid en de naderende Participatiewet van invloed zijn geweest.

De heroriëntatie komt tevens tot uitdrukking in de thematiek, waarbij jeugdwerkloosheid en de doelgroepen van de Participatiewet de meest voorkomende onderwerpen zijn. Vraaggerichte thema's zoals moeilijk vervulbare vacatures, ondernemerschap en innovatie krijgen minder aandacht.

Het regionaal arbeidsmarktbeleid heeft nauwelijks betrekking op gemeentelijke onderwerpen als armoedeproblematiek, meervoudige problematiek, wijkproblematiek en schuldhulpverlening. Het arbeidsmarktbeleid draagt daarmee in enige mate bij aan de betere aansluiting van vraag en aanbod. Over het algemeen is het beleid echter niet gebaseerd op een integrale analyse van de arbeidsmarkt. Het arbeidsmarktbeleid is met name op bestuurlijk niveau verankerd, waarbij ook partijen als onderwijs, ondernemers en sociale partners in enige mate betrokken zijn. De vertaling van beleid naar uitvoering blijft in het algemeen achter, maar verschilt per regio en per thema. In de meeste regio's signaleren de onderzoekers geen duidelijke aansluiting tussen beleid en uitvoering. De arbeidsmarktagenda vormt in de meeste regio's geen afgeleide van het beleid of is onvoldoende concreet. Er is in de meeste regio's beperkt sprake van uitvoering van de regionale arbeidsmarktagenda. Positieve uitzondering wordt gevormd door de keuze voor speerpuntsectoren.

De posities binnen de samenwerking zijn sinds 2012 enigszins verschoven waarbij de centrumgemeenten belangrijker zijn geworden en de regionale vertegenwoordigingen van UWV een minder sterke positie in hebben genomen. Dit heeft te maken met de financiële middelen waarover partijen beschikken en zoals dat ook door andere partijen wordt gepercipieerd.

4 Samenwerking werkgeversdienstverlening

4.1 Inleiding

De regionale samenwerking tussen UWV en gemeenten moet tot uiting komen in de werkgeversdienstverlening. Werkgevers zijn niet gebaat bij het maken van afspraken voor afzonderlijke doelgroepen en daarom is samenwerking tussen gemeenten en UWV van groot belang.[15] In dit hoofdstuk analyseren de onderzoekers de werkgeversdienstverlening in de verschillende arbeidsmarktregio's en de mate waarin daarbij inderdaad sprake is van regionale samenwerking. De leidende onderzoeksvragen zijn de volgende:

- In hoeverre is sinds de wetswijziging van 2012 samenwerking gerealiseerd tussen UWV en gemeenten op regionaal niveau ten aanzien van regionale werkgeversdienstverlening en in hoeverre is de werkgeversdienstverlening effectief gebleken?
- In hoeverre is de gezamenlijke werkgeversdienstverlening in een regio gebaseerd op een gedeelde visie van samenwerkende partijen op de sociaaleconomische structuur in de regio?
- In hoeverre is binnen de werkgeversbenadering gekozen voor specifieke sectoren?
- In hoeverre zijn regionale werkgeverservicepunten operationeel?
- In hoeverre is sprake van een gecoördineerde benadering van werkgevers door de publieke partijen (UWV en gemeenten)?
- In hoeverre is sprake van stroomlijning en harmonisatie van arbeidsmarktinstrumenten?

In dit hoofdstuk bespreken we achtereenvolgens de visie (4.2), strategie (4.3), structuur en organisatie (4.4) en uitvoering (4.5) van de samenwerkende partijen op het gebied van werkgeversdienstverlening. In paragraaf 4.6 komt de mening van betrokkenen aan bod, om het hoofdstuk af te sluiten met onze conclusies (4.7).

4.2 Visie van partijen op de werkgeversdienstverlening

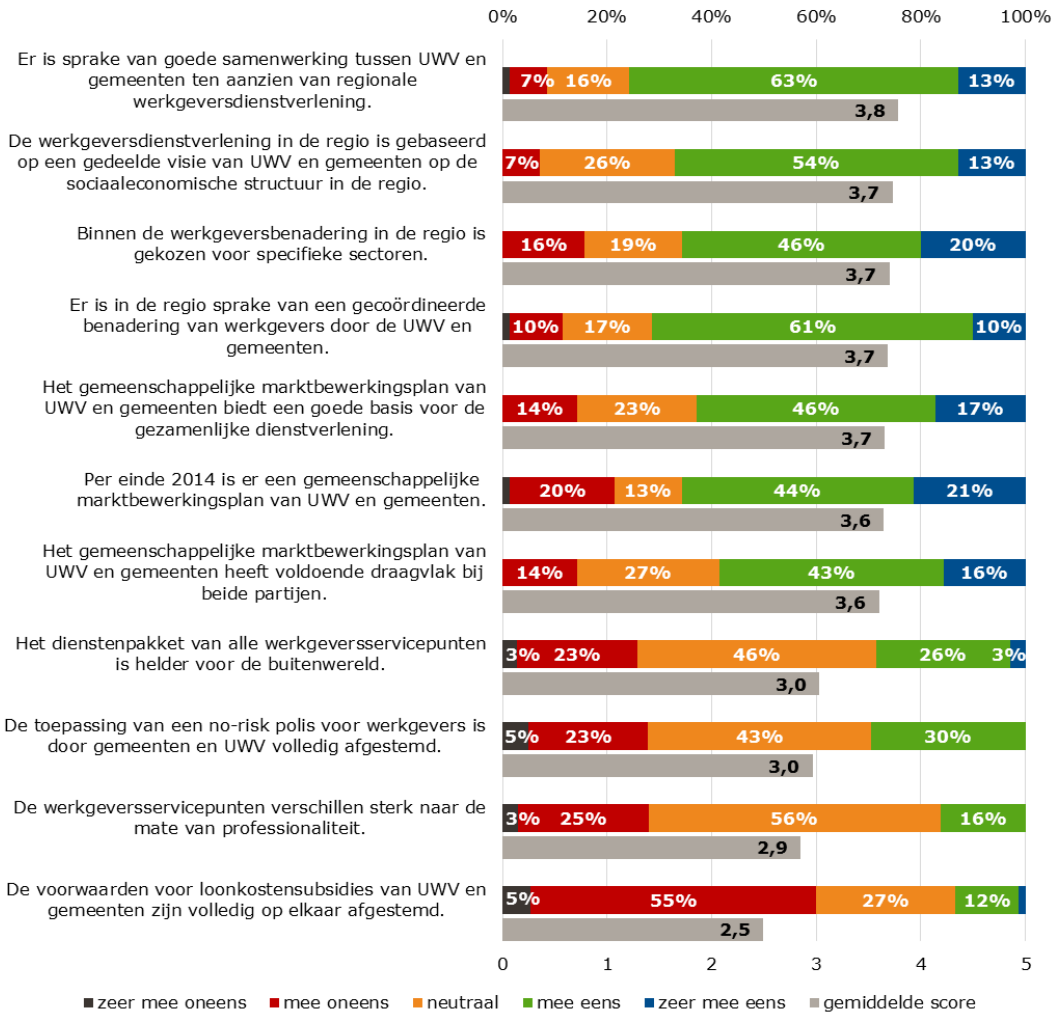
Met de wijziging van de Wet SUWI in 2009 is bepaald dat er een omslag moest plaatsvinden naar een meer vraaggerichte benadering van de dienstverlening. Daarmee wordt bedoeld dat de behoefte van de werkgever het uitgangspunt moet zijn. Dit in tegenstelling tot een aanbodgerichte benadering, waarbij de doelgroepen van gemeenten en UWV het uitgangspunt vormen bij de benadering van werkgevers. Het is aan gemeenten en UWV zich in te spannen om snel mensen met een uitkering aan het werk te helpen.[16]

Volgens twee van elke drie betrokkenen is de werkgeversdienstverlening in de regio gebaseerd op een gedeelde visie van UWV en gemeenten op de sociaaleconomische structuur (figuur 4). Het zijn vooral de gemeenten die het hier mee eens zijn. Een kwart van alle respondenten is het hier niet mee eens. Uit het caseonderzoek blijkt dat de visie soms nog wel kan verschillen. Het verschil in visie betreft in veel gevallen de wijze waarop met de vraag en het aanbod moet worden omgegaan, waarbij gemeenten over het algemeen nog sterker aanbodgericht denken dan UWV en meer vasthouden aan persoonlijke dienstverlening aan werkzoekenden dan UWV.

[15] Memorie van Toelichting SUWI 2012, 3-5.
[16] Memorie van Toelichting SUWI 2009, 3.

Het blijkt hierbij bijzonder lastig om de visie van de verschillende partijen onder woorden te brengen, niet alleen omdat de wederzijde visie voor partijen nog niet altijd duidelijk is, maar ook vanwege verschillen in terminologie.

figuur 4 Regionale samenwerking werkgeversdienstverlening: de mening van betrokkenen (bron: online onderzoek Panteia 2015)



De begrippen aanbodgericht en vraaggericht hebben in ons onderzoek betrekking op de matching, het bij elkaar brengen van vraag en aanbod. Met vraaggerichte dienstverlening wordt bedoeld dat de werkgever het uitgangspunt vormt en specifiek de vraag van de werkgevers, meestal een vacature. De vraaggerichte dienstverlening kenmerkt zich door dat er bij een vacature (vraag) kandidaten worden gezocht (aanbod). Met aanbodgerichte dienstverlening wordt bedoeld dat de werkzoekende het uitgangspunt vormt. De aanbodgerichte dienstverlening kenmerkt zich door dat een specifieke werkzoekende wordt geholpen en dat er werkmogelijkheden voor hem of haar worden gezocht. Het benaderen van werkgevers, met de vraag naar latente vacatures of andere werkmogelijkheden voor specifieke werkzoekenden is wat ons betreft als aanbodgerichte dienstverlening te betitelen, omdat de behoefte van de werkzoekende het uitgangspunt vormt en niet de behoefte van de werkgever. In deze variant wordt er hooguit geanticipeerd op de mogelijkheden die werkgevers hebben om aanbod te plaatsen.

Van een vraaggerichte benadering zoals hierboven door ons is gedefinieerd is slechts zeer beperkt sprake. De uitkeringsgerechtigde staat centraal in de dienstverlening, niet de werkgever. De benadering van werkgevers vindt in de meeste regio's in de praktijk aanbod-gestuurd plaats. Voor zover beschikbare vacatures niet geschikt zijn voor het aanwezige aanbod wordt geprobeerd ofwel een latente vraag aan te boren, ofwel de vraag van de werkgever zo goed mogelijk aan te passen aan het beschikbare aanbod. In de periode 2012-2014 is in de meeste regio's wel enige verandering zichtbaar in de visie op de werkgeversdienstverlening. Hoewel vraaggericht werken geen realiteit is, is het denken meer vraaggericht geworden.[17] Gemeenten en UWV denken steeds meer mee met werkgevers over arbeidsmarktvraagstukken in bredere zin, zoals mobiliteit of het tegengaan van tekorten aan specifieke arbeidskrachten, maar altijd in het verlengde van het plaatsen van het eigen aanbod.

De oorzaken van de aanbodgerichte aanpak zijn meerledig. De anticipatie op de Participatiewet maakt dat het in elk geval voor gemeenten duidelijker is wat hun taak is op de arbeidsmarkt, namelijk het plaatsen van het eigen aanbod. Voor gemeenten spelen ook de beperkte middelen mee. Er is te weinig menskracht om vacatures te vervullen voor bedrijven zonder dat dit direct leidt tot het plaatsen van het eigen aanbod. Een traditie van werkgeversgerichte dienstverlening op arbeidsmarktgebied is er bij gemeenten nooit geweest. Bij UWV (en voorlopers) bestond wel degelijk een traditie van vraaggerichte dienstverlening (vacaturebehandeling), maar daarin is door de overschakeling op de elektronische dienstverlening grotendeels een einde gekomen.

Een korte vergelijking met de uitzendbureaus is hier op zijn plaats. Uitzendbureaus werken in eerste instantie vraaggericht, door inleners te acquireren aan wie diensten kunnen worden verleend en aan wie uiteindelijk de facturen worden verstuurd. Bij een opdracht van een potentiële inlener wordt door de uitzendbureaus vervolgens geput uit een reservoir van kandidaat-uitzendkrachten. Slechts een beperkt deel van de uitzendkrachten staat doorlopend op de payroll van het uitzendbureau (circa 10%) en hiervoor wordt een meer aanbodgerichte aanpak gevolgd. Meer dan bij uitzendbureaus ligt het accent bij UWV en gemeenten op het aanbod en specifiek op het aanbod van uitkeringsgerechtigden.

Uit de interviews is het beeld ontstaan dat UWV en gemeenten zich in de markt meer aanbodgericht durven te profileren. De angst voor een slecht imago of angst voor de perceptie dat UWV en gemeenten bedrijven niets te bieden hebben, is duidelijk minder aanwezig dan in het verleden. Andersom realiseren betrokkenen zich dat diverse werkgevers de doelgroepen van UWV en gemeenten weinig te bieden hebben. Door de Werkgeversservicepunten wordt een inschatting gemaakt of actieve bemiddeling zinvol is of niet. Wanneer een werkgever zich meldt met een vacature waarvan verwacht wordt dat die niet geschikt is voor de doelgroepen van gemeenten en UWV, wordt in de meeste regio's geadviseerd de vacature op werk.nl te plaatsen. Volgens gemeenten neemt een derde van de Werkgeversservicepunten deze vacatures wel in behandeling, een kwart geeft aan dat deze vacatures regelmatig in behandeling worden genomen en bij een derde gebeurt dat niet of nauwelijks. UWV is nog terughoudender. Volgens UWV-vertegenwoordigers wordt driekwart van deze vacatures niet of slechts af en toe in behandeling genomen.

[17] Inspectie Werk & Inkomen, *Iedereen aan de slag. Hoe UWV en gemeenten de vraag naar arbeid en het aanbod van werkzoekenden bijeenbrengen* (2011) 9.

4.3 Strategie

Bijsturen van de vraag als strategie

Het uitgangspunt van de dienstverlening van UWV en gemeenten is dat werkgevers en werkzoekenden zo veel mogelijk zelfstandig elkaar moeten zien te vinden. UWV en gemeenten doen een beroep op de zelfredzaamheid van hun uitkeringsgerechtigden. De meeste Werkgeversservicepunten stimuleren werkgevers om hun vacatures op werk.nl te plaatsen. Op die manier worden werkgevers en werkzoekenden in staat gesteld om elkaar zelfstandig te vinden zonder interventies van derden. Daar waar nodig bieden gemeenten en UWV zowel werkgever als werkzoekende aanvullende dienstverlening.

In de praktijk zijn de vacatures van werkgevers niet in alle gevallen geschikt voor uitkeringsgerechtigden. In de meeste regio's wordt actief geprobeerd de vraag van een werkgever zodanig bij te sturen of om te buigen dat er kansen gecreëerd worden voor de doelgroepen. In de beleving van gemeenten en UWV is een goede relatie met de werkgever essentieel om de vraag succesvol om te buigen. In ongeveer de helft van de regio's wordt gebruik gemaakt van het principe 'job carving'. De werkgever krijgt een analyse aangeboden, waarmee inzicht verkregen wordt in de taken die binnen een bepaalde functie verricht worden. Dat biedt inzicht in de niet-kerntaken die mogelijkerwijs verricht zouden kunnen worden door iemand uit de doelgroep van gemeenten en UWV[18].

In een beperkt aantal regio's wordt de slipstreamgedachte actief gehanteerd. Dit houdt in dat reguliere vacatures van werkgevers worden ingevuld met de meest geschikte kandidaten, ook mensen zonder uitkering. Op deze wijze wordt een goede relatie opgebouwd waarna er te zijner tijd een beroep op de werkgever gedaan wordt om ook personen met een afstand tot de arbeidsmarkt te plaatsen. Een variant hierop is de groepsgewijze plaatsing, waar in ongeveer de helft van de regio's mee gewerkt wordt. Dit komt voor als de werkgever vraagt om meerdere arbeidskrachten te leveren voor bepaalde werkzaamheden. Dan kan het aanbod worden gedaan om vijf arbeidsplaatsen te vervullen met meerdere kandidaten.

In ongeveer de helft van de regio's wordt een beroep gedaan op Social Return On Investment (SRoI). Gemeenten faciliteren de komst van nieuwe bedrijven en in ruil daarvoor vragen zij aan deze bedrijven mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt te plaatsen. Dit komt ook voor bij gemeentelijke aanbestedingen, waarin een tegenprestatie is opgenomen. Het zijn hoofdzakelijk gemeenten die dit principe hanteren. Werkgevers zien zich regelmatig beperkt in de mogelijkheden om tegemoet te komen aan de wensen en eisen van gemeenten op het gebied van SRoI, bijvoorbeeld omdat zij onvoldoende werkgelegenheid hebben om iemand extra in dienst te nemen of omdat het aanbod van arbeidskrachten van gemeenten niet aansluit bij de diensten die desbetreffende werkgever levert. Bovendien is het risico van verdringing aanwezig.[19]

[18] Als voorbeeld: door middel van analyse van het werken in een ziekenhuis werd inzichtelijk dat verpleegkundigen gemiddeld twee uur per dag besteden aan het opmaken van bedden. Het opmaken van de bedden is vervolgens uitbesteed aan mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, waardoor verpleegkundigen meer tijd voor hun kerntaken kregen. Deze aanpak wordt job carving genoemd, voorheen taakafsplitsing.

[19] TNO, *Samenwerking met gemeenten voor inzetbaarheid uitkeringsgerechtigden in MKB infrabedrijven* (2012) 6-8.

Marktbewerkingsplan

Het is aan de Werkgeversservicepunten om een marktbewerkingsplan op te stellen waarin staat beschreven wat de strategie bij de werkgeversdienstverlening is. In de praktijk is er in enkele regio's geen marktbewerkingsplan en in de regio's waar dat er wel is blijkt de strategie er soms onvoldoende uit. Per eind 2014 is twee derde van de respondenten van mening dat er sprake is van een gemeenschappelijk marktbewerkingsplan (zie figuur 3). Het zijn vooral de UWV-vertegenwoordigers die deze mening zijn toegedaan (80%). Bijna een kwart van de vertegenwoordigers van gemeenten denkt hier anders over (23%). In het onderzoek is naar voren gekomen dat de soms negatieve mening van gemeenten over het marktbewerkingsplan te maken heeft met een te grote nadruk op de WW-populatie en te weinig oog voor de vraag naar het moeilijk plaatsbare aanbod van gemeenten en de daaraan gekoppelde specifiek vraag naar arbeid. UWV onderkent dat het gemeenschappelijke marktbewerkingsplan van UWV en gemeenten niet altijd voldoende draagvlak heeft bij beide partijen. Een deel van de UWV-vertegenwoordigers geeft dan ook aan dat het gemeenschappelijke marktbewerkingsplan van UWV en gemeenten geen goede basis vormt voor de gezamenlijke dienstverlening.

Het marktbewerkingsplan omvat meestal een analyse van de kansen en bedreigingen voor de doelgroepen, aan de hand van de verwachte ontwikkelingen op korte en lange termijn in verschillende sectoren en branches. Het marktbewerkingsplan biedt daarmee aanknopingspunten voor productmarktcombinaties (PMC's). Aan de hand van het marktbewerkingsplan is door de meeste regio's een keuze voor speerpuntsectoren gemaakt, maar niet door alle regio's. De keuze voor speerpuntsectoren is in de meeste regio's tot stand gekomen op basis van een analyse van de verwachte vraag in desbetreffende sector en een analyse van het aanbod van gemeenten en UWV.
De speerpuntsectoren moeten potentieel voldoende kansen bieden voor hun doelgroepen. In het marktbewerkingsplan worden kansen voor de doelgroepen zo concreet mogelijk beschreven, met een uitwerking in branches of specifieke functies. In de praktijk blijft deze specificering van de speerpuntsectoren in veel regio's achterwege. Veel specifieker dan een hoofdsector is het veelal niet beschreven en ook het gewenste opleidingsniveau wordt vaak niet vermeld.[20]

Keuze voor sectoren

Er worden strategische keuzes gemaakt over het wel of niet benaderen van bepaalde sectoren. Twee derde van de betrokkenen (66%) geeft aan dat binnen de werkgeversbenadering is gekozen voor specifieke sectoren (figuur 3). Een deel van de UWV-vertegenwoordigers is het daar overigens niet mee eens (22%).

De keuze voor speerpuntsectoren komt op verschillende manieren tot uiting in het beleid van de regio's. In enkele regio's vindt er uitsluitend met bedrijven binnen de speerpuntsectoren actief relatiebeheer plaats. Voor enkele andere regio's geldt dat zij de intensiteit van het contact met werkgevers onafhankelijk van de speersectoren bepalen. Die keuze kan gebaseerd zijn op een afweging van de kansen die een werkgever de doelgroep biedt, maar kan ook betekenen dat er sprake is van relatiebeheer met alle werkgevers die daarvoor open staan. Wanneer een sector minder kansen biedt voor de doelgroepen, zoals de zorgsector momenteel, dan vervalt meestal de status van speerpuntsector. Dat heeft in enkele regio's consequenties voor de werkgeversdienstverlening, doordat het relatiebeheer dan minder actief is.

[20] Inspectie SZW, *Regionaal arbeidsmarktbeleid*, 22.

Toch worden ook sectoren benaderd met weinig vraag op dit moment. Enkele regio's hebben er bijvoorbeeld voor gekozen om de zorgsector te behouden als speerpuntsector. De gedachte is nu met werkgevers mee te denken en hen te faciliteren om hiervan later profijt te hebben.

Een keuze voor speerpuntsectoren heeft consequenties voor het arbeidsmarktbeleid, vooral op het vlak van de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt. Aan de vraag van werkgevers in bepaalde sectoren moet invulling gegeven worden door upgrading van het arbeidspotentieel. Het is de uitdaging voor de samenwerkende partijen binnen de regio om instroom te faciliteren door middel van bij- en omscholing, ook van mensen met een uitkering. De financiële mogelijkheden zijn echter beperkt, mede vanwege het afschaffen van het UWV-budget voor re-integratie van WW-ers. De Leerwerkloketten kunnen hier de nodige ondersteuning in bieden, maar het is voor de onderzoekers niet duidelijk hoe veel hier daadwerkelijk gebruik van wordt gemaakt. Ook mogelijkheden voor scholing in samenwerking met onderwijsinstellingen worden verkend.

In de meeste regio's die subregionaal werken is er een regionaal marktbewerkingsplan dat vervolgens subregionaal wordt aangepast. Op deze manier wordt aansluiting gezocht bij de sociaaleconomische structuur van de subregio. Die aanpassing kan met zich meebrengen dat subregio's andere speerpuntsectoren kiezen of zich richten op een beperkt aantal speerpuntsectoren uit het regionale marktbewerkingsplan.

4.4 Structuur en organisatie van de werkgeversdienstverlening

De werkgeversdienstverlening in de regio's is georganiseerd via de Werkgeversservicepunten. In de regio's bestaat een grote verscheidenheid aan organisatievormen. In alle 35 regio's bestaat minimaal één Werkgeversservicepunt. In ongeveer de helft van de regio's is er meer dan één Werkgeversservicepunt binnen de arbeidsmarktregio.

In de periode 2012-2014 zijn de Werkgeversservicepunten sterk in ontwikkeling geweest, waarbij de mate waarin en de richting van de ontwikkeling sterk verschilt. De verschillen hangen voor een deel samen met de stand van zaken van de werkgeversdienstverlening in 2012. Diverse werkgeverservicepunten zijn in 2012 opgeheven als gevolg van het terugbrengen van het aantal UWV-kantoren, c.q. Werkpleinen. In bepaalde gevallen is de werkgeversdienstverlening door UWV en gemeenten aanvankelijk apart voortgezet, terwijl in enkele andere regio's de gezamenlijke dienstverlening is voortgezet. In andere regio's was de ontwikkeling op de Werkpleinen vóór 2012 minder sterk en was er überhaupt geen sprake van feitelijke gezamenlijke dienstverlening. In ongeveer de helft van de regio's is sprake geweest van een voorbereidend traject om tot afstemming over de organisatie van de werkgeversdienstverlening te komen. Zo'n traject is in enkele regio's direct in 2012 ingezet, terwijl in enkele andere regio's het besef pas later groeide dat de dienstverlening aan werkgevers te versnipperd was, waarna voorbereidingen op regionale afstemming in 2013 of 2014 plaatsvond.

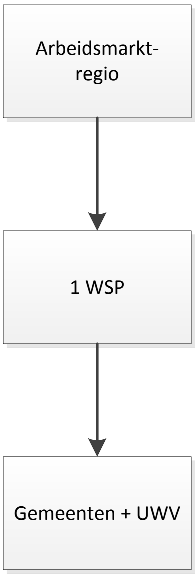
Voor de werkgeversdienstverlening is het relevant of er sprake is van subregio's. In regio's met een subregionale indeling is de werkgeversdienstverlening subregionaal georganiseerd. Er is dan meestal sprake van meer dan één Werkgeversservicepunt: elke subregio heeft een eigen Werkgeversservicepunt.

In de praktijk signaleren de onderzoekers dat de regio's met een subregionale indeling veelal een aantal gemeentelijke Werkgeversservicepunten hebben en daarnaast een regionaal werkgeversservicepunt van UWV. Er zijn ook regio's waar gemeenten gezamenlijk één regionaal werkgeversservicepunt hebben en UWV er ook één heeft. Ook komt het in regio's met een subregionale indeling voor dat er één centraal Werkgeversservicepunt is, waarbij de feitelijke dienstverlening subregionaal is georganiseerd. Vacatures worden centraal geworven door het Werkgeversservicepunt, die de vacatures subregionaal laat vervullen. Dit leidt tot de vijf varianten in de arbeidsmarktregio's met een verschillende structuur en organisatie[21]. Die varianten zijn meestal sinds 2012 ontstaan. In de periode 2012-2014 is er aan de structuur van de werkgeversservicepunten in de meeste regio's weinig veranderd, hoewel er in enkele regio's gedurende een langere periode gesprekken gaande zijn over de reductie van het aantal werkgeversservicepunten vanwege samenwerking.

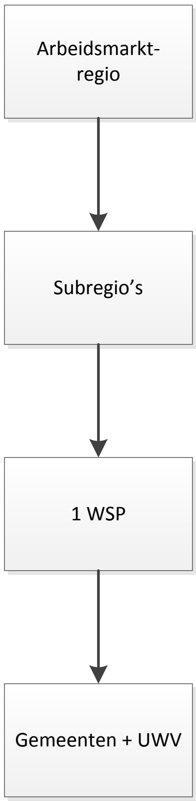
Naast de aanwezigheid van één of meerdere werkgeversservicepunten bestaat in enkele regio's zelfstandige dienstverlening richting werkgevers vanuit gemeenten. Zonder tussenkomst van een werkgeversservicepunt benaderen gemeenten bedrijven die in die gemeente opereren. Tevens komt vacaturevervulling voor bij gemeenten en UWV, wanneer een werkgever op eigen initiatief een vacature bij desbetreffende organisatie meldt.

[21] Binnen de gekozen opzet van het onderzoek is niets te zeggen over de effectiviteit en efficiëntie van deze vijf varianten, omdat a) een coherente beleidstheorie ontbreekt en b) slechts van een deel van de 35 regio's bekend is welke variant van toepassing is. In het kwantitatieve onderzoek hebben we deze informatie niet meegenomen. Het leent zich wel voor vervolgonderzoek en bijvoorbeeld onderzoek naar 'good practices'. In sectie 6.6 is een kwalitatieve analyse gegeven van de relatie tussen de samenwerkingsvormen enerzijds en de tevredenheid van de deelnemende partijen anderzijds.

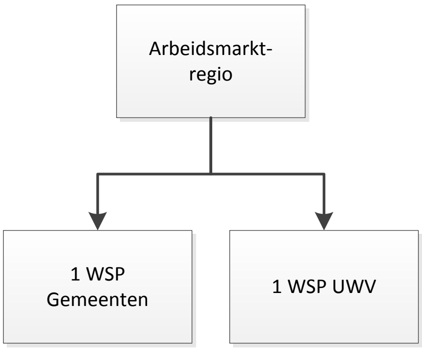
figuur 5 Structuur en organisatie van werkgeversdienstverlening in arbeidsmarktregio's: vijf varianten



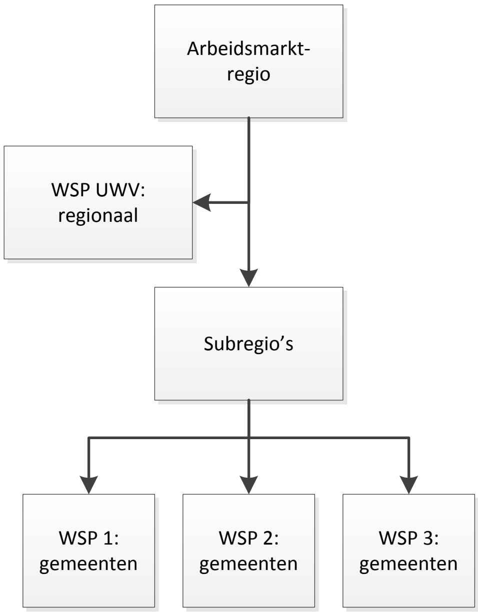
a. Er is sprake van 1 gezamenlijk Werkgeversservicepunt in de regio.



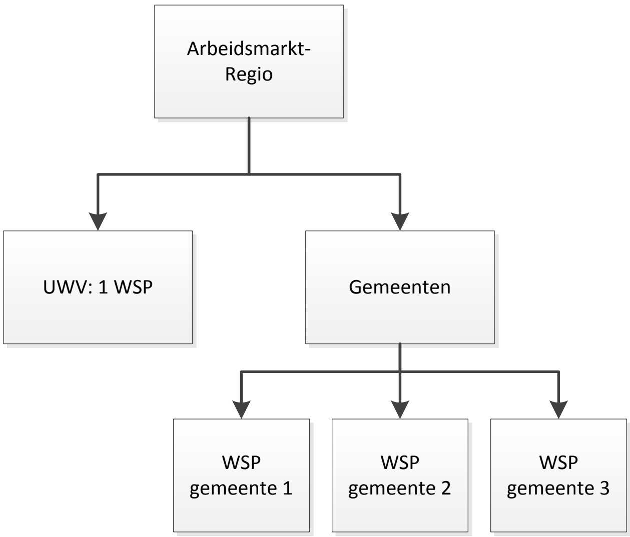
b. Er is sprake van 1 gezamenlijk Werkgeversservicepunt, terwijl de feitelijke dienstverlening subregionaal georganiseerd is.



c. Er is sprake van 2 Werkgevers-servicepunten in de regio.



d. Er is sprake van meerdere Werkgeversservicepunten. UWV heeft er één op regionaal niveau. Gemeenten hebben een Werkgeversservicepunt per subregio.



e. Er is sprake van meerdere Werkgevers-servicepunten. UWV heeft er één op regionaal niveau. Elke gemeente heeft een eigen Werk-geversservicepunt.

Het werkgeversservicepunt is over het algemeen verantwoordelijk voor de informatievoorziening, het relatiebeheer met werkgevers, acquisitie van nieuwe werkgevers en vacatures en in de meeste regio's ook voor de matching. De feitelijke werkgeversdienstverlening is belegd bij accountmanagers. In de regio's waar een gezamenlijk werkgeversservicepunt is vormgegeven wordt meestal gewerkt in gemengde teams bestaande uit mensen van gemeenten en van UWV. In enkele regio's is gekozen voor een bezetting die voor de helft bestaat uit medewerkers van de gemeenten gezamenlijk en voor de andere helft uit medewerkers van UWV. Daar waar sprake is van gescheiden werkgeversservicepunten van UWV en gemeenten wordt niet in gemengde teams gewerkt. In enkele regio's heeft een selectieproces plaatsgevonden bij gemeenten en UWV, waarbij de bezetting van het werkgeversservicepunt is gebaseerd op de competenties van de personen. Dit in tegenstelling tot de regio's waar bewust gekozen is voor een exact gemengde bezetting. In enkele regio's is gekozen voor een gemengd managementteam, bestaande uit één manager vanuit de gemeenten en één manager van UWV.

Naast UWV en gemeenten is er in enkele regio's sprake van samenwerking met andere partijen binnen werkgeversservicepunten. In enkele regio's is het SW-bedrijf een partner in het werkgeversservicepunt.[22] Werknemers van het SW-bedrijf maken bijvoorbeeld onderdeel uit van de gemengde teams. Enkele werkgeversservicepunten hebben een samenwerkingsverband met uitzendbureaus.[23] Die samenwerking biedt naar de mening van betrokkenen kansen, omdat uitzendbureaus ervaring hebben met het matchen van vraag en aanbod.

[22] Berenschot, *Perspectiefrijke netwerkontwikkelingen in de participatiesamenleving* (2015) 84.
[23] Berenschot noemt samenwerking met private partijen een groeiende trend. Berenschot, *Perspectiefrijke netwerkontwikkelingen,* 89-90.

In enkele regio's wordt op de werkgeversservicepunten in teams gewerkt die sectoraal georganiseerd zijn. Ieder team is dan verantwoordelijk voor de dienstverlening aan werkgevers in één branche of sector. Ook in regio's waar niet gewerkt wordt in sectorteams wordt veelal een keuze gemaakt voor preferente werkgevers. Over het algemeen heeft het relatiebeheer met deze preferente werkgevers een actiever karakter. Die keuze kan gebaseerd zijn op de speerpuntsectoren zoals die regionaal of subregionaal zijn vastgesteld en op de bereidheid van werkgevers om de doelgroepen van UWV en gemeenten te plaatsen.

De naam "Werkgeversservicepunt" doet vermoeden dat dit een fysieke locatie is waar werkgevers terecht kunnen. In ongeveer de helft van de regio's is dat niet het geval. Daar is geen sprake van een fysiek loket, maar is sprake van een virtuele organisatie. In de virtuele organisatie is er meestal een gemeenschappelijke website en een centraal telefoonnummer van het Werkgeversservicepunt, maar niet altijd. Op die manier kunnen werkgevers op eigen gelegenheid contact opnemen met het Werkgeversservicepunt. Van accountmanagers die verantwoordelijk zijn voor de feitelijke werkgeversdienstverlening wordt verwacht dat zij de werkgever op diens locatie bedienen. In enkele regio's is er sprake van een open spreekuur op een locatie in één of meerdere gemeenten, waar werkgevers terecht kunnen. De accountmanagers overleggen onderling om tot afstemming te komen binnen het virtuele Werkgeversservicepunt te komen. Globaal zijn er drie varianten te onderscheiden (figuur 6).

figuur 6 Fysieke en virtuele samenwerking werkgeversservicepunten



Coördinatie

Expliciet is de doelstelling van SUWI de benadering van werkgevers door de publieke partijen te coördineren. Dat vereist ofwel het gezamenlijke optreden van gemeenten en UWV in de werkgeversdienstverlening, ofwel zeer goede afspraken tussen gemeenten en UWV onderling. In totaal 71 procent van de betrokkenen is van mening dat sprake is van een gecoördineerde benadering van de werkgeversdienstverlening door UWV en gemeenten. Deze positieve opvatting komt vooral voor bij gemeenten (81%) en minder bij UWV (52%). Een kwart van UWV is hierover negatief (26%).

Volgens twee van de drie betrokkenen is sprake van geïntegreerde werkgeversdienstverlening. Waar de meeste gemeenten aangeven de werkgeversdienstverlening regionaal geheel of gedeeltelijk geïntegreerd te hebben ingericht, is slechts de helft van de UWV-vertegenwoordigers die mening toegedaan. Volgens UWV is er meer sprake van aanvullende dienstverlening richting werkgevers. Dit betekent in de praktijk dat er niet altijd samen wordt opgetrokken in de werkgeversdienstverlening.

In de regio's waar geen sprake is van werkgeversbenadering vanuit meer dan één Werkgeversservicepunt bestaan in de helft van de onderzochte regio´s afspraken over de benadering van werkgevers. Geografische grenzen van de subregio zijn veelal leidend, waarbij de subregio verantwoordelijk is voor de werkgevers die binnen de eigen grenzen vallen. In enkele regio's is, al dan niet aanvullend op afspraken over geografische grenzen, sprake van coördinatie tussen de werkgeversservicepunten.

Ten aanzien van de overige regio's met meerdere werkgeversservicepunten leven er bij de onderzoekers twijfels of voldoende afstemming en uitwisseling plaatsvindt om te kunnen spreken van een gecoördineerde benadering.

In regio's waar gemeenten een eigen werkgeversservicepunt hebben en UWV een eigen werkgeversservicepunt vindt over het algemeen geen afstemming plaats over de benadering van werkgevers. Volgens de betrokken partijen is in die gevallen de kans klein dat gemeenten en UWV dezelfde werkgever benaderen, mede omdat de doelgroepen van elkaar verschillen. De onderzoekers vragen zich echter af of dat in de praktijk daadwerkelijk het geval is.

Het werken vanuit meerdere werkgeversservicepunten vormt voor werkgevers een probleem wanneer werkgevers vanuit meerdere vestigingen werken. Dan volstaat de indeling in subregio's veelal niet. Essentieel is dan dat de verschillende werkgeversservicepunten afspraken maken over het relatiebeheer met desbetreffende werkgever. De meeste van de onderzochte regio's zijn er per eind 2014 in geslaagd afspraken te maken over de benadering van werkgevers met meerdere vestigingen. Desalniettemin wordt het door werkgevers als storend ervaren dat zij met verschillende personen binnen dezelfde gemeente te maken hebben, of dat de verschillende contactpersonen geen weet hebben van het lopende contact over andere vragen. Zij hebben op dat vlak ook baat bij een goede afstemming binnen gemeenten, bijvoorbeeld tussen de afdelingen Economische Zaken, Milieu en Sociale Zaken. In de praktijk is er onvoldoende sprake van goede uitwisseling over werkgeverscontacten en afstemming tussen afdelingen binnen een gemeente.

Harmoniseren arbeidsmarktinstrumentarium

Het dienstenpakket van de werkgeversservicepunten, inclusief het arbeidsmarktinstrumentarium, is niet in alle regio's volledig ontwikkeld. Dat houdt in dat het dienstenpakket in die gevallen ook nog niet eenduidig is voor de buitenwereld; primair voor werkgevers en werkzoekenden. Uit het online onderzoek komt naar voren dat veel gemeenten en UWV zich bewust zijn van het feit dat de voorwaarden voor loonkostensubsidies en toepassing van een no-risk polis voor werkgevers niet volledig op elkaar zijn afgestemd. Ruim meer dan de helft van de betrokkenen geeft dit aan.

Het komen tot een geharmoniseerd instrumentarium heeft in diverse regio's veel tijd in beslag genomen. De harmonisatie is van belang om te voorkomen dat werkgevers bij het ene Werkgeversservicepunt gunstiger voorwaarden krijgen dan bij het andere. Werkgeversorganisaties hebben in enkele regio's zelf aangedrongen op harmonisatie.
In de praktijk bleek het veelal makkelijker om tot harmonisatie van arbeidsmarktinstrumenten te komen tussen gemeenten onderling dan tussen gemeenten en UWV. In de meeste regio's is het proces van harmonisatie tussen de verschillende gemeentelijke Werkgeversservicepunten inmiddels afgerond. In enkele regio's zijn de partijen nog niet tot harmonisatie gekomen. De harmonisatie tussen gemeenten en UWV neemt meer tijd in beslag. Belemmerend daarbij is dat UWV in principe niet af kan wijken van de instrumenten die door UWV op landelijk niveau zijn vastgesteld. In de praktijk betekent dit dat gemeenten zich aan moeten passen aan het beleid en de instrumenten van UWV.

Uitwisseling informatie voor werkgeversdienstverlening

UWV draagt zorg voor informatie en advies over de arbeidsmarkt en verstrekt maandelijks arbeidsmarktinformatie ten behoeve van de arbeidsmarktregio's, maar ook ten behoeve van werkgevers. De regionale arbeidsmarktinformatie kan worden benut voor het maken van regionale arbeidsmarktanalyses, die gelden als de basis voor beleid.[24] De arbeidsmarktinformatie die UWV levert is voor gemeenten vaak te algemeen en onvoldoende toegesneden op de eigen doelgroep en de daarbij behorende vraag. Het is ook lastig om inzicht te geven in de grilligheid van de arbeidsmarkt, de toekomstige behoefte aan arbeidskrachten in het midden- en kleinbedrijf en de functievereisten van banen en competenties die sterk aan verandering onderhevig zijn.[25]

In enkele regio's wordt een ontwikkeling gesignaleerd richting meer praktisch bruikbare arbeidsmarktinformatie, waarin onder andere meer aandacht is voor sectoren en branches. Bovendien weten de partijen elkaar sinds 2012 beter te vinden om wederzijds te kunnen voorzien in de informatiebehoefte. De regiomanagers van UWV hebben de taak om proactief informatie met gemeenten te delen, terwijl gemeenten de juiste vraag moeten stellen om UWV in staat te stellen daar op in te spelen. Het is voor gemeenten moeilijk om de vertaalslag te maken naar beleid en uitvoering. De interne informatievoorziening van gemeenten schiet daarvoor ook nog tekort (vraag naar de doelgroep, bemiddelbaarheid doelgroep, aantal plaatsingen). Naast UWV leveren ook enkele provincies arbeidsmarktinformatie aan, evenals brancheorganisaties, onderzoeksinstellingen, werkgeversorganisaties en de Kamer van Koophandel, maar meestal op geaggregeerd niveau.

4.5 De uitvoering van de werkgeversdienstverlening

Matching

De accountmanagers van de werkgeversservicepunten zijn verantwoordelijk voor het relatiebeheer en de acquisitie van vacatures. Uit het online onderzoek komt naar voren dat vrijwel altijd sprake is van actieve acquisitie van vacatures, zowel door gemeenten als door UWV. Het komt soms voor dat medewerkers van UWV en gemeenten samen op bedrijfsbezoek gaan. Het komt vaker voor dat medewerkers van UWV en gemeenten samenwerken bij het plaatsen van individuele werkzoekenden. UWV is op beide punten wat positiever.

De acquisitie van vacatures door gemeenten en UWV-organisaties gebeurt op verschillende manieren. Bij de meeste organisaties worden vacatures geacquireerd via bedrijfsbezoeken (91%), dan wel worden vacatures spontaan door werkgevers gemeld, bijvoorbeeld via de mail, telefonisch of persoonlijk (88%). Via werk.nl kan een werkgever aangeven behoefte te hebben aan ondersteuning door een werkgeversservicepunt. Dit komt bij de meeste organisaties voor (85%). Minder vaak worden vacatures geacquireerd door te zoeken in andere online vacaturebanken (35%), websites van bedrijven (34%), of in de geschreven media (37%). Een aantal organisaties geeft aan vacatures telefonisch te acquireren (koude acquisitie), of een oproep aan werkgevers te doen op een eigen website.

[24] Memorie van Toelichting SUWI 2012, 4.
[25] Inspectie SZW, *Regierol gemeenten*, 25.

Het is aan de accountmanager om potentiële kandidaten voor te stellen aan de werkgever. Dit vereist een goede afstemming tussen klantmanager en accountmanager. Om de werkgever goed te kunnen bedienen is het van belang dat de accountmanager zicht heeft op het aanbod werkzoekenden. Dat wordt in enkele regio's ondervangen doordat accountmanagers werkzoekenden binnen een bepaalde sector leren kennen, vaak door middel van een korte presentatie. In enkele regio's worden werkzoekenden in pools geregistreerd, op basis van hun competenties. Dit stelt een accountmanager die werkzaam is in een sector die aansluit bij zo'n pool in staat om kandidaten in het achterhoofd te hebben. In ongeveer de helft van de regio's worden speeddates georganiseerd tussen werkgevers en werkzoekenden. Dit stelt de werkgever in staat kennis te maken met verschillende kandidaten. De accountmanager maakt tevens afspraken met de werkgever over de voorwaarden van plaatsing. Ruim een derde van de vertegenwoordigers van gemeenten (39%) geeft aan dat vrijwel altijd sprake is van persoonlijke (face-to-face) dienstverlening aan werkgevers bij de plaatsing van werkzoekenden. Uit het online onderzoek blijkt dat bij meer dan driekwart van de gemeentelijke vertegenwoordigers (78%) voor minimaal de helft van de plaatsingen van werkzoekenden sprake is van persoonlijke dienstverlening. Hiermee kan ook worden bedoeld dat persoonlijk contact bestaat bij de werving en selectie van de kandidaten.

De helft van de betrokkenen geeft aan dat altijd alle vacatures worden uitgewisseld tussen UWV en gemeenten (51%). Het zijn meer de gemeenten die dit aangeven (57%) dan UWV (38%). Bijna een derde van de UWV-vertegenwoordigers (31%) geeft aan dat UWV en gemeenten niet alle vacatures uitwisselen. Een derde van alle respondenten vindt dat er sprake is van concurrentie als het gaat om het plaatsen van WW-ers dan wel WWB-ers. UWV is op dit punt minder positief dan gemeenten.

Mede vanwege de grote verschillen tussen werkgeversservicepunten in structuur en organisatie is het voor werkgevers niet altijd duidelijk wat zij kunnen verwachten van het werkgeversservicepunt. Desondanks is een derde van de gemeenten van mening dat het dienstenpakket van de werkgeversservicepunten helder is voor de buitenwereld. Een gering aantal vertegenwoordigers van UWV is het daar mee eens, maar meer dan de helft is van mening dat het dienstenpakket niet uniform is en daarmee onduidelijk.

Volgens UWV verschilt de mate van professionaliteit en kwaliteit van de dienstverlening van de Werkgeversservicepunten. De professionaliteit en kwaliteit verschillen niet alleen tussen werkgeversservicepunten maar ook tussen accountmanagers. Dit sluit aan bij de indruk die werkgevers hebben. Wanneer de werkgeversservicepunten in sectorteams werken, wordt van accountmanagers verwacht dat zij sectorspecifieke kennis hebben om op die manier zo goed mogelijk met de werkgever te kunnen meedenken. Door werkgevers wordt kennis van de sector of branche als essentieel beschouwd.[26]

De tevredenheid van werkgevers en werkzoekenden met de dienstverlening is niet specifiek onderzocht. Verwezen kan worden naar een ander deelonderzoek in het kader van deze evaluatie.[27] Volgens onderzoek van UWV zijn werkzoekenden voldoende tevreden met werk.nl. Onderzoek van de FNV en de Ombudsman geven lagere scores en komen tot onvoldoendes. Werkgevers geven over het algemeen een onvoldoende voor werk.nl.

---

[26] KWI, *Investeren in participeren. Kennis voor de uitvoering van werk en inkomen* (2013) 135.
[27] Lammers, M., M. Imandt en A. Heyma (2015), *Wordt aan gewerkt.nl*, SEO, Amsterdam.

De belangrijkste klacht van werkgevers is dat de kwaliteit van de kandidaten te wensen over laat. Er is echter sprake van een duidelijke verbetering van de klanttevredenheid – zowel bij werkzoekenden als bij werkgevers - in de periode 2012-2014 (zie verder sectie 6.4).

4.6 Mening betrokkenen over de werkgeversdienstverlening

Driekwart van de betrokkenen (76%) vindt dat sprake is van goede samenwerking tussen UWV en gemeenten ten aanzien van regionale werkgeversdienstverlening (figuur 4). Wanneer de onderwerpen concreter worden en de uitvoering betreffen, neemt de tevredenheid af. Echter, er blijkt achter het algemene goede gevoel over de samenwerking bij de werkgeversdienstverlening een verschil in optiek te zijn.

Vertegenwoordigers van gemeenten zijn meer dan die van UWV van mening dat er een goede samenwerking is bij de regionale werkgeversdienstverlening. Hier speelt mee dat UWV een bredere en een meer langdurige ervaring heeft met vormen van werkgeversdienstverlening dan gemeenten. Bij UWV is feitelijk sprake van een afbouw vergeleken met vacaturebehandeling in het verleden, waarbij de vraag van werkgevers werd vervuld. Bij gemeenten is sprake van een opbouw, waar in het verleden in beperkte mate contacten bestonden met werkgevers. Deze "schaarbeweging" verklaart voor een deel het verschil in beleving en waardering van de dienstverlening.

De wetswijziging heeft in sommige regio's tot een breuk in de samenwerking geleid, waardoor de werkgeversdienstverlening geheel opnieuw moest worden opgebouwd. Ruim een derde van de respondenten (39%) is van mening dat de wetswijziging van SUWI per 1 juli 2012 heeft geleid tot een betere samenwerking tussen UWV en gemeenten op het gebied van de werkgeversdienstverlening. Een kleiner deel denkt dat dit niet het geval is geweest (20%). Het zijn vooral de vertegenwoordigers van UWV die aangeven dat de wetswijziging van SUWI per 1 juli 2012 heeft geleid tot een betere samenwerking tussen UWV en gemeenten op het gebied van de werkgeversdienstverlening. Gemeenten zijn daarover minder stellig en derde partijen nog minder. Aan de andere kant is ruim een kwart van de UWV-vertegenwoordigers van mening dat de wetswijziging geen enkele invloed heeft gehad op de samenwerking bij de werkgeversdienstverlening.

4.7 Conclusie

Per 2014 is geen sprake van een eenduidig concept van werkgeversdienstverlening. Sinds 2012 zijn er in de arbeidsmarktregio's verschillende nieuwe structuren en organisatievormen ontstaan, met verschillende visies op de dienstverlening en verschillende strategieën. De aard van de dienstverlening en ook de mate van professionaliteit verschillen sterk per regio.

Hoewel er sinds 2012 per saldo meer afstemming tot stand is gekomen tussen de partijen, is er nog geen sprake van een homogeen concept van werkgeversdienstverlening. De uniformiteit van de Werkgeversservicepunten laat nog te wensen over op het gebied van de geboden diensten, evenals de kwaliteit en de professionaliteit van de dienstverlening. Voor de werkgever is onduidelijk wat hij mag verwachten van de dienstverlening. In regio's met meerdere Werkgeversservicepunten en is geen sprake van een optimaal gecoördineerde benadering van werkgevers.

De dienstverlening is niet vraaggericht, maar aanbodgericht. Wel heeft er een omslag plaatsgevonden richting vraaggericht denken, waarbij er meer bereidheid is de

werkgever te faciliteren. Het ombuigen van de vraag is een veelgebruikte methode, uitgaande van de competenties van het aanbod.

De veel gekozen oplossing van een subregionale indeling van de arbeidsmarktregio in de werkgeversdienstverlening is in belangrijke mate toe te schrijven aan de niet altijd goede aansluiting tussen de grenzen van de regio en de sociaaleconomische structuur. In de meeste regio's is sprake van een marktbewerkingsplan, waarin de keuze voor een aantal speerpuntsectoren is opgenomen. De keuze voor sectoren is echter weinig specifiek. In de meeste regio's zijn de partijen gekomen tot het harmoniseren van de arbeidsmarktinstrumenten, maar nog niet altijd van de loonkostensubsidies.

Weinig bevorderend voor de samenwerking tussen UWV en gemeenten is dat beide partijen een andere visie hebben op de werkgeversdienstverlening. Dit heeft onder meer te maken met een verschil in visie op de manier waarop vraag en aanbod bij elkaar gebracht moeten worden. UWV is sterk gericht op zelfredzaamheid, waar gemeenten meer opteren voor de persoonlijke benadering, wat in het verlengde ligt van de dienstverlening door de gemeentelijke sociale dienst in de afgelopen decennia.

In de periode 2012-2014 zijn werkgevers en werkzoekenden steeds meer tevreden over de dienstverlening via werk.nl. In de beginjaren werd nog een onvoldoende gegeven en in 2014 is de beoordeling hoger. Per eind 2014 is duidelijk dat nog een forse slag dient te worden gemaakt – in elk geval door gemeenten en door gemeenten en UWV samen - om vorm en inhoud te geven aan de (gezamenlijke) werkgeversdienstverlening, gericht op de behoeften en mogelijkheden van werkgevers om uitkeringsgerechtigden in te zetten op de werkvloer. Dit houdt onder meer in het ontwikkelen van duidelijk herkenbare en effectieve proposities, dat wil zeggen het operationaliseren, beschrijven en communiceren van de aard en inhoud van de dienstverlening.

5 Samenwerking bij registratie van werkzoekenden en vacatures

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de vraag centraal in hoeverre sinds de wetswijziging van 2012 samenwerking is gerealiseerd tussen UWV en gemeenten op regionaal niveau ten aanzien van de registratie van werkzoekenden en vacatures in één systeem en in hoeverre de samenwerking van UWV en gemeenten hierbij doeltreffend, doelmatig en klantgericht is. Drie deelvragen worden onderscheiden:

- Welke afspraken bestaan er tussen gemeenten en UWV ten aanzien van de intake van de aanvragen voor een WWB-uitkering en door wie en op welke wijze gebeurt dit in de praktijk en in hoeverre is de samenwerking van UWV en gemeenten hierbij doeltreffend, doelmatig en klantgericht?
- In hoeverre zijn klanten van de gemeenten bij UWV ingeschreven als werkzoekende gedurende de looptijd van hun uitkering en in hoeverre houdt de gemeente hierop toezicht en in hoeverre is de samenwerking van UWV en gemeenten hierbij doeltreffend, doelmatig en klantgericht?
- Hoe verloopt de samenwerking tussen UWV en gemeenten rondom de overgang van WW naar WWB, en in hoeverre is de samenwerking van UWV en gemeenten hierbij doeltreffend, doelmatig en klantgericht?

5.2 Samenwerking bij het werken in één systeem

Feitelijke samenwerking

In de Memorie van Toelichting bij de Wet SUWI komt naar voren dat de wetgever zich één geautomatiseerd systeem voorstelt waarin alle mensen met een uitkering als werkzoekend zijn ingeschreven en alle vacatures die beschikbaar zijn voor plaatsing van deze mensen. Doordat alle vacatures en werkzoekenden bij elkaar gebracht worden in één uniform systeem, worden de mogelijkheden om deze te matchen optimaal. Werkgevers, werkzoekenden en publieke partijen kunnen gebruik maken van deze automatische matching. Ook private partijen kunnen toegang krijgen tot het systeem. De registratie van werkzoekenden en vacatures in één transparant digitaal systeem stelt werkzoekenden in staat hun verantwoordelijkheid te nemen in het zelfstandig vinden van werk[28].

UWV heeft een aantal applicaties ontwikkeld voor de registratie van werkzoekenden, de registratie van vacatures en het matchen van vraag en aanbod. Met het gebruik van dergelijke applicaties bestaat al ruim 35 jaar ervaring bij UWV, althans bij UWV WERKbedrijf en voorlopers. De volgende interne en externe applicaties zijn van belang:

- In Sonar worden werkzoekenden geregistreerd en tevens functioneert het als klantvolgsysteem. Sonar is een intern systeem en niet toegankelijk voor werkzoekenden en werkgevers;
- In WBS zijn vacatures geregistreerd en het functioneert als matchingsysteem. WBS maakt de koppeling tussen werkzoekenden en vacatures mogelijk, zodat een

[28] Memorie van Toelichting SUWI 2012, 7.

match gerealiseerd kan worden. Ook dit is een intern systeem en niet toegankelijk voor werkzoekenden en werkgevers;

- Werk.nl is het extern toegankelijke systeem waarin werkzoekenden geregistreerd staan. Werk.nl was oorspronkelijk een online sollicitantenbank en vacaturebank, waar werkzoekenden hun CV kunnen plaatsen en naar online vacatures kunnen zoeken en werkgevers hun vacatures kunnen plaatsen en kunnen zoeken naar online CV's. Vervolgens is werk.nl uitgebreid, zodat het door iedereen gebruikt kan worden niet alleen voor het zoeken naar een baan, maar ook voor het aanvragen van een uitkering (zowel WW als WWB). Werk.nl moet zowel door mensen met een WW- als een WWB-uitkering worden gebruikt om aan te geven dat zij werkzoekend zijn. Het externe systeem werk.nl is verbonden met de interne systemen Sonar en WBS.

Door UWV worden deze systemen gebruikt om arbeidsmarktinformatie op te stellen. UWV gebruikt de arbeidsmarktinformatie zelf bij de begeleiding van werkzoekenden en verstrekt tevens uit eigen beweging informatie aan gemeenten. Gemeenten kunnen specifieke vragen stellen aan UWV over de arbeidsmarkt, die bij kunnen dragen aan de begeleiding van werkzoekenden naar werk.[29] De informatiebehoefte van gemeenten beperkt zich over het algemeen tot de WWB-populatie, waarover bij UWV slechts beperkt inzicht bestaat. Om UWV in staat te stellen in de informatiebehoefte van gemeenten te voorzien is aansluiting van gemeenten op Sonar en feitelijke gebruik daarvan een voorwaarde.

Gemeenten aangesloten via de UWV portal (voorheen Stekker 4)

Gemeenten kunnen worden aangesloten op Sonar en WBS via een UWV portal (voorheen Stekker 4). Per begin 2015 zijn 277 van de 391 gemeenten aangesloten op het UWV systeem, zodat zij toegang hebben tot Sonar en WBS. Dat komt overeen met 71 procent van alle gemeenten[30]. Voor de overige gemeenten geldt dat zij uitsluitend werken met hun oorspronkelijke systemen van private ontwikkelaars. Een deel van de gemeenten is wel aangesloten op de applicaties van UWV, maar maakt in de praktijk (ook) gebruik van eigen systemen. Per arbeidsmarktregio verschilt het aandeel van de gemeenten die zijn aangesloten op de portal van nul tot 100 procent (tabel 1). Er zijn drie arbeidsmarktregio's waar geen van de gemeenten is aangesloten en er zijn negen arbeidsmarktregio's waar alle gemeenten zijn aangesloten.

tabel 1 Aandeel gemeenten per arbeidsmarktregio die zijn aangesloten op de UWV portal per begin 2015 (bron: UWV, bewerking Panteia)

Aandeel gemeenten per arbeidsmarktregio aangesloten op UWV portal	*Aantal arbeidsmarktregio's*
0%	3
1-25%	2
26-50%	4
51-75%	8
76-99%	9
100%	9
Totaal	35

[29] Bijvoorbeeld: "waar werken Wajongeren in deze regio?"

[30] Dit is een registratiegegeven van UWV en betreft accurate cijfers. Uit het online onderzoek volgt dat twee van de drie vertegenwoordigers van gemeenten per eind 2014 is aangesloten (68%), wat goed overeenkomt met de registratie van UWV (71% per begin 2015).

Er is een positieve ontwikkeling zichtbaar in de periode 2012-2014, waarin meer gemeenten zijn aangesloten op de applicaties van het UWV. Gemeenten zijn in de periode 2012-2014 in staat gesteld feedback te geven in de richting van UWV via een 'change advisory board'. Dit heeft geleid tot verschillende verbeteringen in de applicaties en het steeds meer wegnemen van bezwaren bij gemeenten.

In gemeenten waar geen, nauwelijks of gedeeltelijk gebruik wordt gemaakt van Sonar en WBS, maken gemeenten voor de registratie van werkzoekenden en vacatures gebruik van eigen systemen. De uitwisseling tussen enkele veelgebruikte gemeentelijke systemen en de applicaties van UWV is door middel van een koppeling mogelijk gemaakt. Met de meeste andere gemeentelijke systemen is dat niet of nog niet mogelijk.

Redenen van gemeenten om niet aan te sluiten op het UWV systeem

Gemeenten die in de afgelopen drie jaar zijn gefuseerd met andere gemeenten zijn over het algemeen niet aangesloten geweest op het UWV-systeem in de periode 2012-2014. Door gemeenten worden verschillende verklaringen gegeven voor het ontbreken van een aansluiting op het UWV systeem. Voor een deel van de gemeenten biedt het systeem onvoldoende toegevoegde waarde, omdat het niet aansluit op het (eigen) proces van uitkeringsaanvraag. Voor andere gemeenten is het technisch te ingewikkeld of brengt het een te hoge investering met zich mee, met name in tijd en mensen. Andere gemeenten geven aan dat het systeem voor een deel van de doelgroep niet geschikt is. Ook speelt mee dat de overstap op de systemen van UWV voor sommige gemeenten een desinvestering zou betekenen in de eigen systemen. De onbekendheid van de systemen speelt eveneens een rol. Onder gemeenten bestaat de behoefte aan meer duidelijkheid over het gebruik van Sonar en WBS. Ook is er behoefte aan ondersteuning bij de implementatie en inzicht in de gevolgen van implementatie voor de bedrijfsvoering.[31] Voor enkele gemeenten is het voldoende dat de gegevens door het UWV op gezette tijden per mail worden verstrekt. Dit betreft overigens geaggregeerde informatie, wat minder bruikbaar is voor het uitkeringsproces dan gegevens op persoonsniveau.

Gebruik van Sonar en WBS door gemeenten

Een aansluiting op het UWV-systeem zegt niets over het feitelijke gebruik van de applicaties door de gemeenten. Het spreekt voor zich dat UWV werkt met de applicaties die ze zelf heeft ontwikkeld. Het daadwerkelijk gebruik van de applicaties van UWV verschilt sterk tussen gemeenten. Registratiecijfers over het concrete gebruik van Sonar en WBS door gemeenten zijn niet beschikbaar. Daarbij zou het bijvoorbeeld kunnen gaan over het gebruik van bepaalde licenties, dan wel het verlopen daarvan.

Het online onderzoek geeft enig inzicht in het gebruik van Sonar, gebaseerd op een kleine steekproef onder 22 gemeenten. Van de gemeenten die zijn aangesloten op SONAR (71 procent volgens de UWV-registratie) gebruikt 36 procent Sonar grotendeels of geheel en een kwart (27%) niet of nauwelijks. Gerekend over alle gemeenten in de steekproef gebruikt een kwart van alle gemeenten (26%) Sonar grotendeels of geheel.

[31] Programmaraad, *Regiobeeld* (2014) 2.

Ruim een derde (36%) van de gemeenten gebruikt Sonar voor de helft van de registraties. Als we deze gemeenten ook meetellen dan gebruikt ongeveer de helft van alle gemeenten in de steekproef Sonar, voor minimaal de helft van het aantal registraties (51%). Uit het caseonderzoek is naar voren gekomen dat verschillende gemeenten gegevens dubbel invoeren, zowel in het eigen systeem als in dat van UWV.

Het online onderzoek geeft ook enig inzicht over het gebruik van WBS, gebaseerd op een kleine steekproef onder 26 gemeenten. Van de gemeenten die zijn aangesloten (71 procent volgens de UWV-registratie) gebruikt 31 procent WBS grotendeels of geheel. Bijna de helft van de gemeenten (46%) is wel aangesloten, maar gebruikt het niet of nauwelijks. Gerekend over alle gemeenten gebruikt een vijfde (22%) van alle gemeenten WBS grotendeels of geheel. Een vijfde van de gemeenten (22%) gebruikt WBS voor de helft van de registraties. Als we deze gemeenten ook meetellen dan gebruikt ruim een derde van alle gemeenten in de steekproef (38%) WBS, voor minimaal de helft van het aantal registraties.

Redenen van niet gebruik van Sonar en WBS

Gemeenten die wel zijn aangesloten op Sonar, maar het niet of nauwelijks gebruiken geven daarvoor de volgende redenen. Het komt voor dat gemeenten aanvullende informatie van de klant willen weten die niet via Sonar kan worden verzameld (60%), het eigen systeem voldoet toch beter (40%) en Sonar is onvoldoende gebruiksvriendelijk (40%). Daarnaast geven enkele gemeenten aan dat de technische mogelijkheden te beperkt zijn, het niet geschikt is voor het eigen netwerk, zij zelf over onvoldoende expertise beschikken om er mee te werken en het een te grote desinvestering zou betekenen ten aanzien van de al bestaande eigen systemen. Een kwart van de gemeenten (25%) beschikt over een eigen geautomatiseerd systeem waarbij Werk en Inkomen, WMO en jeugdzorg is geïntegreerd (25%). Uit de desk research is naar voren gekomen dat dit een belemmering zou kunnen zijn om bij het UWV-systeem aan te sluiten.

De redenen om geen gebruik te maken van WBS zijn verschillend. Primair heeft het gebruik van WBS geen zin, wanneer Sonar niet wordt gebruikt. Als de werkzoekenden namelijk niet geregistreerd worden in Sonar, dan is de automatische match via WBS niet mogelijk. Andere redenen voor gemeenten zijn dat zij geen gebruik willen maken van de automatische match, er technisch gezien nog geen koppeling beschikbaar is met de eigen systemen of er geen goed opgeleide medewerkers zijn. Ook noemen enkele gemeenten dat projecten niet op de gewenste manier in WBS geregistreerd kunnen worden of dat er behoefte is aan aanvullende gegevens om te kunnen matchen, die niet zijn opgenomen in WBS.

Doeltreffendheid, doelmatigheid en klantgerichtheid

Slechts vijf procent van alle respondenten is van mening dat de samenwerking van UWV en gemeenten ten aanzien van registratie van werkzoekenden in één geautomatiseerd systeem optimaal is, per eind 2014. Vrijwel alle vertegenwoordigers van UWV (91%) zijn van mening dat de samenwerking bij het werken in één systeem niet optimaal is en meer dan de helft van de gemeenten (55%) vindt dit ook. De gemeenten stellen zich op dit punt neutraler op, wat door de onderzoekers wordt verklaard doordat een deel van de gemeenten tevreden is met de eigen systemen. Dit verklaart mogelijk ook waarom gemeenten positiever oordelen over de effectiviteit, efficiëntie en klantgerichtheid van de inname van de aanvragen voor een WWB-uitkering (zie volgende sectie).

Twee derde van de gemeenten oordeelt neutraal over Sonar, 18 procent tevreden en 14 procent ontevreden. De meeste gemeenten (58%) oordelen neutraal over WBS, bijna een kwart tevreden tot zeer tevreden en een deel (19%) ontevreden tot zeer ontevreden.

5.3 Samenwerking bij intake aanvragen WWB

Feitelijke samenwerking (afspraken)

Binnen de arbeidsmarktregio's is het aan UWV en gemeenten zelf om afspraken te maken over de registratie van werkzoekenden en vacatures. Er zijn enkele verplichtingen waaraan gemeenten en UWV moeten voldoen. Dit betreft onder meer het registreren en verwerken van aanvragen voor een WWB-uitkering. De intake (of inname) is in principe een taak voor UWV en de verdere behandeling en beoordeling is een taak van de gemeente. De aanvraag die burgers doen voor een WWB-uitkering geschiedt digitaal via werk.nl. UWV en gemeenten maken afspraken als van deze standaardprocedure wordt afgeweken.

Tijdens het caseonderzoek is gebleken dat alle gemeenten bekend zijn met de standaard aanvraagprocedure via werk.nl. Bij diverse gemeenten komen uitkeringsaanvragers langs op het gemeentehuis, of bellen zij op. In de meeste regio's wijzen gemeenten deze aanvragers op de inschrijving via werk.nl.

In ongeveer de helft van de onderzochte arbeidsmarktregio's wordt gebruik gemaakt van e-WWB. Dit is de digitale aanvraag voor een WWB-uitkering via het UWV door middel van werk.nl. Gemeenten binnen een bepaalde arbeidsmarktregio bepalen zelf of gebruik wordt gemaakt van e-WWB of niet. In de praktijk volstaat de digitale inname van de WWB-aanvraag voor gemeenten meestal niet. De meeste gemeenten willen aanvullende informatie van WWB-gerechtigden of stellen hen specifieke eisen, bijvoorbeeld over de inzet bij het vinden van werk, die hen medegedeeld moeten worden. Daartoe roepen de meeste gemeenten WWB-kandidaten op voor een bijeenkomst of een persoonlijk gesprek, na de inname van de aanvraag via het UWV.

Doeltreffendheid, doelmatigheid en klantgerichtheid

Twee derde van de respondenten (69%) is van mening dat er in de regio duidelijke afspraken bestaan tussen gemeenten en UWV ten aanzien van de intake van de aanvragen voor een WWB-uitkering. Voor een klein deel van de vertegenwoordigers van gemeenten (13%) en een iets groter deel van UWV (22%) zijn deze afspraken niet duidelijk.[32] Desondanks doen zich in de onderzochte regio's bij de intake van een WWB-aanvraag over het algemeen geen problemen voor.

Uit het online onderzoek komt verder naar voren dat bijna de helft van de betrokkenen de inname van aanvragen voor een WWB-uitkering effectief vindt (46%). Dit geldt vooral voor vertegenwoordigers van gemeenten (51%) en minder voor UWV (35%). De helft van de betrokkenen vindt de inname klantgericht (50%), wat ook weer hoger scoort bij gemeenten (60%) en minder hoog bij UWV (30%). De helft van de betrokkenen vindt de inname efficiënt (50%), gemeenten weer vaker (60%) en UWV weer minder vaak (30%).

5.4 Samenwerking bij inschrijving WWB als werkzoekende

Feitelijke samenwerking

[32] Bij die afspraken valt primair te denken aan afstemming tussen UWV en gemeenten over welke partij op welk moment een aanvraag inneemt en hoe daar over en weer informatie over wordt uitgewisseld.

Na drie maanden vervalt de inschrijving van een werkzoekende in werk.nl automatisch. WWB-ers zijn zelf verantwoordelijk en verplicht om actief in werk.nl aan te geven nog altijd werkzoekend te zijn. In elk geval in één van de onderzochte arbeidsmarkregio's zijn gemeenten met UWV overeengekomen dat WWB-ers automatisch ingeschreven blijven staan, totdat gemeenten UWV informeren over de uitstroom. Dit laatste gebeurt maandelijks.

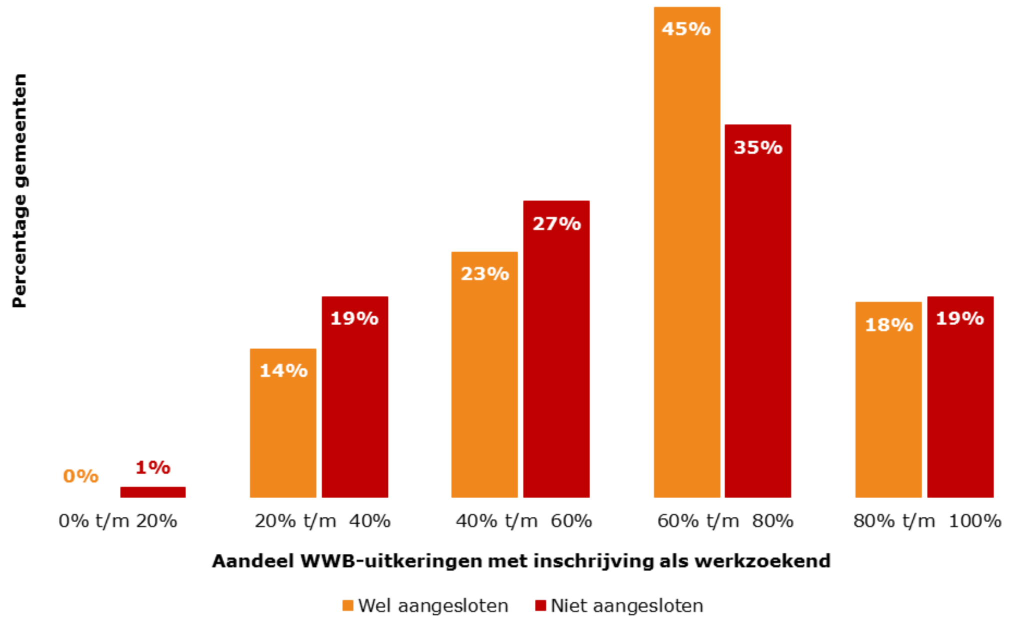
Gemeenten kunnen bij UWV eens per twee maanden informatie verkrijgen over het aantal WWB-ers dat is ingeschreven als werkzoekende. Dit betreft geaggregeerde informatie. De gemeenten kunnen zich hier gratis op abonneren. Per begin 2015 hebben 129 van 391 gemeenten een dergelijk abonnement (33%). Het systematisch checken van de inschrijving van alle individuele WWB-ers door gemeenten komt slechts op beperkte schaal voor, vooral omdat het te tijdrovend is. Niet nader is onderzocht op welke punten de controle te tijdrovend is.

Doeltreffendheid, doelmatigheid en klantgerichtheid

Een goede indicatie van de doeltreffendheid van de samenwerking bij de inschrijving van WWB-ers als werkzoekende is het aandeel WWB-ers dat daadwerkelijk als werkzoekend is ingeschreven. Deze cijfers zijn bekend per gemeente (bron UWV). Per begin 2015 is het aandeel WWB-ers dat bij UWV is ingeschreven als werkzoekend 63 procent. Het laagste aandeel in een arbeidsmarktregio is 24 procent en het hoogste aandeel is 89 procent. Er zijn grote verschillen tussen gemeenten, variërend van 18 procent als minimum tot 100 procent als maximum. Hieruit blijkt dat er in de arbeidsmarktregio's gemiddeld genomen onvoldoende sprake is van de blijvende inschrijving van WWB-ers. 62 procent van de gemeenten is echter van mening dat WWB-ers adequaat als werkzoekend staan ingeschreven.

Een beeld van het effect van de samenwerking wordt verkregen door deze cijfers uit te splitsen naar gemeenten die wel en niet zijn aangesloten via de UWV portal. Het lijkt er op dat gemeenten die niet zijn aangesloten via de portal van UWV een iets lager aandeel inschrijvingen als werkzoekende hebben dan gemeenten die wel zijn aangesloten (59% versus 63%), maar het verschil is niet statisch significant. De verdeling van het aandeel voor alle 391 gemeenten is in figuur 7 weergegeven. Gemeenten zonder aansluiting op de portal van UWV zijn iets oververtegenwoordigd in de categorieën met een laag aandeel werkzoekende WWB-ers. Het verschil is zoals gezegd gering, wat er op duidt dat het werken in één systeem geen garantie is voor een hoog aandeel als werkzoekend ingeschreven WWB-ers.

figuur 7 Aandeel WWB-uitkeringen met inschrijving als werkzoekend naar gemeenten die wel (oranje) en niet (rood) zijn aangesloten op de UWV portal (bron: UWV, bewerking Panteia)



Bron: UWV, bewerking Panteia.

De helft van de betrokkenen (49%) vindt dat er door de gemeenten goed toezicht op wordt gehouden dat mensen met een WWB-uitkering gedurende de gehele looptijd van hun uitkering als werkzoekende zijn ingeschreven bij UWV, 64 procent van de vertegenwoordigers van gemeenten en 17 procent van de UWV-vertegenwoordigers. Dit verschil is opvallend groot en duidt mogelijk op het hanteren van verschillende normen. Desondanks is in de cases ook door gemeenten aangedragen dat zij weinig prikkels ervaren om toe te zien op de blijvende inschrijving en hier ook niet altijd naar handelen. Ook geven gemeenten aan dat zij de toegevoegde waarde van de blijvende inschrijving van WWB-ers op werk.nl niet altijd inzien.

5.5 Samenwerking bij overgang WW naar WWB

Feitelijke samenwerking

Na beëindiging van de WW-uitkering kunnen werkzoekenden onder voorwaarden doorstromen naar de WWB. Het percentage WW-gerechtigden dat doorstroomt naar de WWB is beperkt (6,5%)[33]. Het is op basis van de gegevens die UWV registreert van WW-gerechtigden niet te voorspellen of een werkzoekende na beëindiging van de WW-uitkering recht heeft op een WWB-uitkering. Dit maakt het voor UWV moeilijk om gemeenten attent te maken op de aanstaande doorstroom en voor gemeenten om daarop te anticiperen.

De onderzoekers hebben vastgesteld dat in de meeste casestudies geen sprake is van een warme dossieroverdracht tussen UWV en gemeente, wanneer een WW-gerechtigde doorstroomt naar de WWB. Desondanks oordelen de meeste respondenten in het caseonderzoek neutraal of positief over de dossieroverdracht.

[33] Onderzoek UWV.

Daaruit valt op te maken dat UWV en gemeenten geen toegevoegde waarde zien van een warme dossieroverdracht. In de enkele casestudies waar sprake is van een warme dossieroverdracht betreft het een gezamenlijk project van gemeenten en UWV in de laatste maanden van een WW-uitkering. In principe biedt UWV uitsluitend de reguliere digitale dienstverlening aan WW-gerechtigden in de laatste drie maanden van hun uitkering. In enkele regio's hebben gemeenten en UWV een gezamenlijk project, waarbij in de laatste drie maanden van de WW-uitkering zeer actieve ondersteuning bij het vinden van werk wordt geboden. Gemeenten hebben hier belang bij om de doorstroom naar de WWB zo veel mogelijk te beperken. De werkzoekenden die niet uitstromen en in aanmerking komen voor de WWB zijn op dat moment al bekend bij gemeenten. Tevens is een warme overdracht mogelijk. Gemeenten financieren dit project.

Doeltreffendheid, doelmatigheid en klantgerichtheid

Over het algemeen is er volgens de respondenten verbetering mogelijk bij de samenwerking tussen UWV en gemeenten rondom de overgang van WW naar WWB. In totaal 44 procent is van mening dat er sprake is van goede samenwerking rond de overdracht. Op dit punt zijn de vertegenwoordigers van UWV wat (zelf)kritischer dan de vertegenwoordigers van de gemeenten. Een derde van UWV (35%) is hierover tevreden en bijna de helft van de gemeenten (48%). Een klein deel is negatief hierover (13%).

Hoewel er meestal geen sprake is van een warme dossieroverdracht bij de overgang van WW naar WWB, ondervinden klanten geen hinder van de overgang naar de WWB. De digitale systemen zijn voldoende toereikend om de overgang van UWV naar gemeente te faciliteren. Wel wordt er onderzoek gedaan door gemeenten naar de aanstaande WWB-gerechtigde, omdat de voorwaarden verbonden aan de WWB strenger zijn dan die voor de WW. Een warme dossieroverdracht doet daar niets aan af.

5.6 Conclusie

Sinds de wetswijziging in 2012 is slechts ten dele samenwerking gerealiseerd tussen UWV en gemeenten op regionaal niveau ten aanzien van de registratie van werkzoekenden en vacatures in één systeem. De UWV-applicaties Sonar en WBS zijn bedoeld voor de registratie en matching van werkzoekenden en vacatures. Gemeenten kunnen daarop aansluiten via de UWW portal. Hoewel bijna driekwart van de gemeenten is aangesloten (71%) blijft het daadwerkelijke gebruik van de applicaties achter. Uit de online enquête blijkt dat in totaal 26 tot 51 procent van deze gemeenten daadwerkelijk gebruik maakt van Sonar en 22 tot 38 procent van de WBS. De variatie in percentages wordt bepaald door de intensiteit van het gebruik. Mede op basis van het caseonderzoek schatten wij dat ongeveer een derde van de gemeenten in Nederland daadwerkelijk gebruik maakt van de applicaties van UWV, waarbij het gebruik van Sonar hoger ligt dan dat van WBS.

Ruim de helft van de WWB-gerechtigden (62%) is bij UWV ingeschreven als werkzoekende. De verschillen tussen gemeenten zijn aanzienlijk, variërend van 18 tot 100 procent. De algehele tendens is dat gemeenten onvoldoende toezicht houden en handhaven op de blijvende inschrijving van WWB-ers als werkzoekenden. Gemeenten ervaren onvoldoende prikkels om hier strikter op toe te zien en zien er de toegevoegde waarde niet altijd van in.

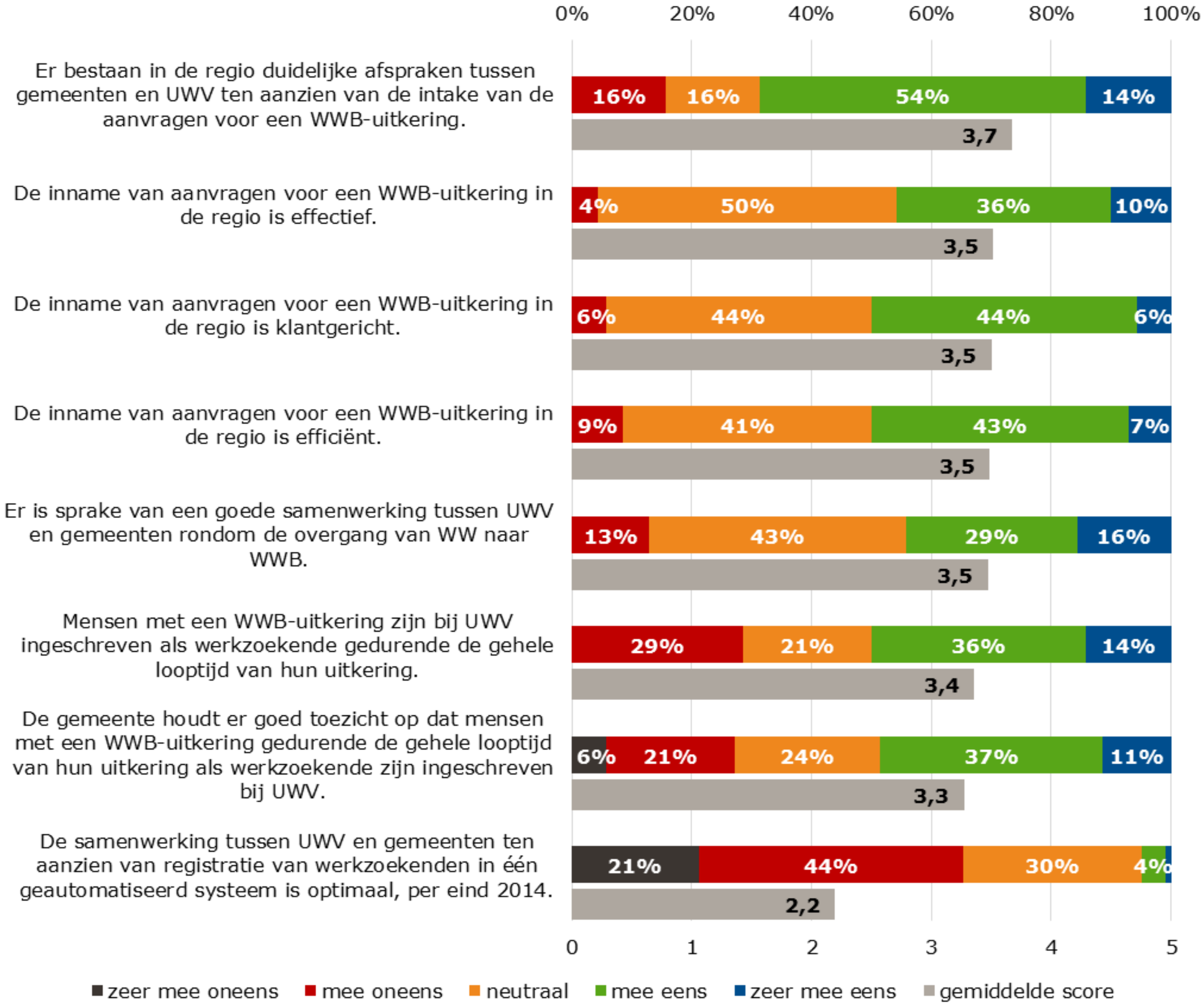
UWV hecht beduidend meer dan gemeenten aan het gebruik van de UWV-systemen door gemeenten en de blijvende inschrijving van werkzoekenden. Het is voor UWV niet mogelijk om arbeidsmarktinformatie te leveren over de WWB als gemeenten niet zijn aangesloten via de portal. Het achterblijvende gebruik van de systemen en toezicht op de blijvende inschrijving van werkzoekenden door gemeenten beperkt het zicht op de doelgroepen van gemeenten. Het is aannemelijk dat dit de informatievoorziening door UWV belemmert en de kwaliteit van de arbeidsmarktinformatie negatief beïnvloedt.

Alles overziend lijken de afspraken over de intake van de aanvraag voor een WWB-uitkering voldoende duidelijk te zijn. De meeste respondenten oordelen neutraal of positief over de effectiviteit, efficiëntie en klantgerichtheid van de intake. Desondanks signaleren de onderzoekers dat er *de facto* sprake is van een dubbele inname van de aanvraag, omdat gemeenten WWB-gerechtigden in de praktijk veelal oproepen na de intake door UWV. Het is de vraag of de inname van de aanvraag voor een WWB-uitkering door UWV daadwerkelijk bijdraagt aan effectieve dienstverlening.

Er is geen sprake van warme dossieroverdracht tussen UWV en gemeenten bij de overgang van WW naar WWB. De partijen zien daartoe geen mogelijkheden, ook omdat het moeilijk is vooraf te bepalen welke mensen met een WW-uitkering uiteindelijk doorstromen naar de WWB. De doorstroom is met 6 tot 7 procent beperkt.

Slechts vijf procent van alle respondenten is van mening dat de samenwerking van UWV en gemeenten ten aanzien van registratie van werkzoekenden in één geautomatiseerd systeem optimaal is. Gemeenten stellen zich op dit punt neutraler op. De onderzoekers vermoeden dat de wat meer neutrale opstelling van gemeenten is toe te schrijven aan de tevredenheid van gemeenten ten aanzien van de eigen systemen, die zij gebruiksvriendelijker achten en die meer mogelijkheden bieden voor de invoering van aanvullende gegevens, of aan het gegeven dat de overstap op een ander systeem een desinvestering zou betekenen voor de eigen systemen.

figuur 8 Mening van betrokkenen over de samenwerking van UWV en gemeenten bij het werken in één systeem (bron: online onderzoek Panteia 2015)



6 Resultaten en effecten van samenwerking

6.1 Het meten van resultaten en effecten van samenwerking

Dit hoofdstuk betreft de resultaten en effecten van de samenwerking. De effecten van de samenwerking laten zich moeilijk vaststellen. In de eerste plaats ontbreekt een coherente beleidstheorie waarin doel en beoogde effecten duidelijk zijn geoperationaliseerd. Hiermee hangt samen dat er binnen het beleid geen duidelijke indicatoren zijn bepaald die meten wat 'goede samenwerking' inhoudt. Ten tweede kon binnen het kader van dit onderzoek slechts zeer beperkt kwantitatief onderzoek worden gedaan naar de samenhang tussen de samenwerking enerzijds en feitelijke effecten anderzijds, in termen van veranderingen in instroom en uitstroom van uitkeringsgerechtigden. Mede op basis van de uitkomsten van de interviews op landelijk niveau hebben wij besloten tot een meer subjectieve kwalitatieve benadering, met nadruk op de tevredenheid over de samenwerking en de door de betrokken partijen gepercipieerde effecten.

Voor dit onderzoek is er van uitgegaan dat de resultaten van de activiteiten van UWV en gemeenten zijn uit te drukken in het aantal succesvol door UWV of gemeente vervulde vacatures, dan wel het aantal succesvol door UWV of gemeente geplaatste werkzoekenden. Het onderzoek heeft laten zien, dat het meten en monitoren van het aantal plaatsingen met name bij gemeenten nog geen gemeengoed is. Er is geen centraal systeem waaraan de resultaatgegevens kunnen worden onttrokken. Desgevraagd heeft slechts een deel van de gemeenten kunnen aangeven hoeveel plaatsingen er zijn gerealiseerd. Los hiervan is onduidelijk in hoeverre plaatsingen te danken zijn aan de inzet van UWV en gemeenten. Met andere woorden: het netto-effect blijft (zonder aanvullend onderzoek) onbekend.

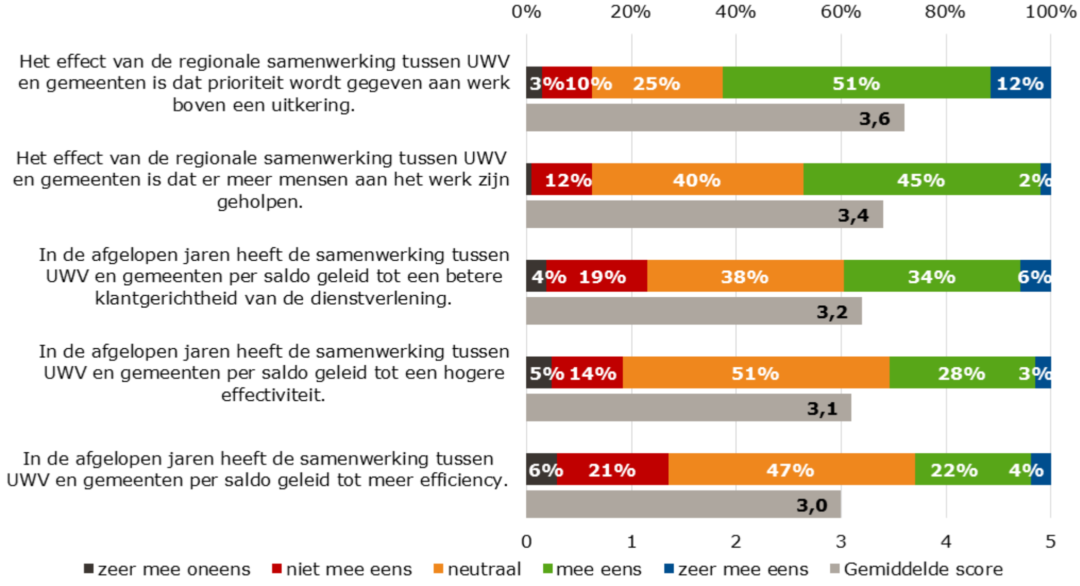
De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt. Allereerst wordt ingegaan op de door betrokkenen gepercipieerde effecten van de samenwerking (6.2), vervolgens op de resultaten van de samenwerking in termen van het aantal plaatsingen (6.3) en de klanttevredenheid (6.4). In paragraaf 6.5 wordt ingegaan op de relatie tussen samenwerking, effecten en feitelijke omstandigheden. Paragraaf 6.6 gaat in op kenmerken van regio's met hoge scores op samenwerking; welke overeenkomsten vertonen deze regio's? Paragraaf 6.7 geeft de conclusie van dit hoofdstuk.

6.2 Gepercipieerde effecten van de samenwerking

Het belangrijkste effect van de regionale samenwerking tussen UWV en gemeenten is volgens de betrokken respondenten dat prioriteit wordt gegeven aan werk boven een uitkering. De respondenten zijn daarnaast gematigd positief over het aan het werk helpen van mensen, als gevolg van de samenwerking.

Redelijk neutraal wordt geoordeeld over de verbetering van de effectiviteit, waarbij dit begrip niet nader is gedefinieerd. Efficiency blijkt een zorgpunt voor een kwart van de respondenten (27%). De helft scoort neutraal en een kwart positief (26%). Vergeleken met de andere effecten zijn de respondenten het minst positief over de verbeteringen ten aanzien van de efficiency (figuur 9).

figuur 9 Effecten van de regionale samenwerking: mening van de direct betrokkenen (bron: online onderzoek Panteia 2015)



Het zijn vooral UWV (78%) en gemeenten (70%) die beoordelen dat meer prioriteit wordt gegeven aan werk boven een uitkering als gevolg van de regionale samenwerking tussen UWV en gemeenten. Respondenten van derde partijen, zoals sociale partners, provincies en opleidingsinstellingen, zijn hiervan in mindere mate overtuigd (41%).

Dat er meer mensen aan het werk zijn geholpen als gevolg van de regionale samenwerking tussen UWV en gemeenten is vooral de mening van gemeenten (62%) en in mindere mate van UWV (48%). Respondenten van andere partijen zijn hier nog minder van overtuigd (27%). Een deel van UWV-vertegenwoordigers is van mening dat dit effect (zeker) niet is opgetreden (22%).

Een vergelijkbaar beeld is te zien ten aanzien van de efficiency. Het zijn vooral de gemeenten die aangeven dat de samenwerking tussen UWV en gemeenten in de afgelopen jaren per saldo heeft geleid tot meer efficiency (36%). Bij UWV en derden is dit percentage een stuk lager (17%). Een derde van de UWV-vertegenwoordigers (35%) is van mening dat de samenwerking (zeker) niet tot meer efficiency heeft geleid. Een vergelijkbare verhouding tussen de drie groepen respondenten is te zien ten aanzien van de effectiviteit en de klantgerichtheid. Een deel van de UWV-vertegenwoordigers geeft aan dat de dienstverlening er (zeker) niet effectiever is geworden door de samenwerking en dat er (zeker) geen sprake is van een betere klantgerichtheid.

6.3 Resultaten: aantal plaatsingen

Het monitoren van het resultaat van de dienstverlening in termen van plaatsingen en vervulde vacatures komt bij gemeenten nauwelijks voor. Tijdens de interviews ontstond meestal direct een discussie over systemen en het probleem om daaruit de juiste managementinformatie te verkrijgen. Op basis van het online onderzoek kan geen betrouwbare schatting worden gegeven van het totaal aantal plaatsingen door gemeenten. Indicatief kan wel worden vastgesteld dat het in circa 60 procent van de plaatsingen gaat om betaald werk (inclusief uitzendwerk) en in circa 40 procent om

onbetaald of gesubsidieerd werk, inclusief werkervaringsplaatsen, additionele arbeidsplaatsen en vrijwilligerswerk. Niet bekend is in hoeverre dit naast WWB-ers ook nog andere werkzoekenden betreft. Er bestaat duidelijk behoefte bij gemeenten aan betere managementinformatie op dit punt.

6.4 Klanttevredenheid

Een specifieke vraag van de evaluatie is in hoeverre de regionale samenwerking leidt tot meer tevreden klanten, zowel uitkeringsgerechtigden, werkzoekenden als werkgevers. Het gaat hierbij om het perspectief van de klanten zelf. Er is geen aanvullend onderzoek gedaan naar de klanttevredenheid. Voor zover het de elektronische en persoonlijke dienstverlening betreft verwijzen wij naar dat onderdeel van de evaluatie[34]. Voorts hebben wij gebruik gemaakt van bestaand onderzoek.
Dit onderzoek is evenwel beperkt. UWV voert per kwartaal onderzoek uit naar de klanttevredenheid onder uitkeringsgerechtigden en werkgevers. Er bestaat echter geen representatief onderzoek onder klanten van gemeenten. Wel zijn er enkele gemeenten die zelfstandig onderzoek hebben uitgevoerd, maar deze onderzoeken zijn verschillend van opzet, zijn meestal incidenteel, met een lokaal bereik, hebben betrekking op verschillende perioden en zijn moeilijk vergelijkbaar. Inzicht in de klanttevredenheid van de uitvoering naar arbeidsmarktregio ontbreekt.

Het onderzoek van UWV naar klanttevredenheid levert de volgende resultaten. De tevredenheid van uitkeringsgerechtigden (naast WW ook ZW, WIA, WAO/WAZ en Wajong) levert afgerond altijd een rapportcijfer op van een zeven. De meeste uitkeringsgerechtigden zijn tevreden over de dienstverlening en zijn het eens met de door UWV genomen beslissingen (zie tabel 2). Werkgevers zijn minder tevreden over de dienstverlening van UWV. Het werken met werk.nl en specifiek het zoeken naar kandidaten op werk.nl scoort een onvoldoende (tabel 3).

tabel 2 Klanttevredenheid uitkeringsgerechtigden UWV

Uitkeringsgerechtigden UWV	*2008*	*2009*	*2010*	*2011*	*2012*	*2013*	*2014*
Klantgerichtheid algemeen	6,9	6,9	7,1	7	7	6,9	7
Zeer tevreden over dienstverlening	74%	73%	77%	72%	73%	72%	
Helemaal eens met beslissing	77%	75%	77%	81%	81%	82%	
Bereikbaarheid/toegankelijkheid	7	6,9	7,1	7	7,1	7	
Persoonlijke aandacht	6,9	7	7,1	7,2	7,1	7,1	
Maatwerk		6,7	6,8	6,8	6,8	6,7	
Tijdigheid/snelheid	6,8	6,8	7	7	7	7	
Duidelijkheid	6,8	6,7	6,8	6,8	6,8	6,7	

Bron: UWV.

Het is niet mogelijk deze cijfers te relateren aan beleid (bijvoorbeeld de wijziging van de Wet SUWI), omdat de tijdreeksen relatief kort zijn en de uitkomsten bovendien nauwelijks van elkaar verschillen in de tijd. Een vergelijking tussen arbeidsmarktregio's is niet mogelijk, omdat uitsplitsingen van deze cijfers naar arbeidsmarktregio niet beschikbaar zijn. De hier gepresenteerde cijfers geven dan ook niet meer dan een algemene indruk van de tevredenheid van de klanten over UWV.

[34] Lammers, M., M. Imandt en A. Heyma (2015), *Wordt aan gewerkt.nl*, SEO, Amsterdam.

tabel 3 Klanttevredenheid werkgevers UWV

Werkgevers UWV	2012	2013	2014
Klantgerichtheid algemeen	5,4	6,2	6,2
Zeer tevreden over dienstverlening	34%		
Werking en gebruiksvriendelijkheid werk.nl	5,2	5,2	
Informatie op werk.nl	5,8	5,8	
Vacatures plaatsen op werk.nl	5,8	5,6	
Zoeken naar kandidaten op werk.nl	5	5	

Bron: UWV.

Uit het parallel uitgevoerde onderzoek naar de elektronische dienstverlening blijkt dat sprake is van een duidelijke verbetering van de klanttevredenheid – zowel bij werkzoekenden als bij werkgevers - in de periode 2012-2014[35].

6.5 Samenwerking, effecten en feitelijke omstandigheden[36]

Samenwerking en gepercipieerde effecten

Uit de analyse blijkt dat de gepercipieerde effecten sterk samenhangen met de mate van samenwerking, zowel samenwerking in het algemeen, samenwerking bij regionaal arbeidsmarktbeleid, samenwerking bij de werkgeversdienstverlening en samenwerking bij het werken in één systeem. Hoe beter de samenwerking, hoe positiever de effecten worden ervaren door de respondenten. De verbanden zijn statistisch significant. Dat betekent dat de respondenten die positief oordelen over de samenwerking ook een positief oordeel hebben over de effecten daarvan en dat respondenten die negatief zijn over de samenwerking een negatief oordeel hebben over de effecten.

Samenwerking en de ontwikkeling van het aantal uitkeringen

De impact van de financiële crisis vanaf 2008 vertaalt zich naar een stijging in het aantal WW-uitkeringen in elke arbeidsmarktregio in 2009 en latere jaren. Het aantal WW-uitkeringen in de regio's neemt met 20 tot 30 procent toe in 2009 met een toename van 29 procent landelijk[37]. Wij gaan hierbij uit van de maandgemiddelden per jaar. De sterkste toename aan het begin van de economische crisis is te vinden in regio's in het westen van het land. In de regio's Noord-Holland-Noord (+40%), Midden-Holland (+39%), Zuid-Kennemerland (39%) en Haaglanden (+39%) is de stijging het hoogst. De minst sterke toename is te zien in meer landelijke gebieden, waarbij Zuid-Limburg met zes procent de minst ongunstige cijfers laat zien, gevolgd door Midden-Limburg (+12%) en Zeeland (+15%).

In 2010 is sprake van een kortstondige economische opleving. Landelijk daalde het aantal WW-uitkeringen tussen 2010 en 2011 met bijna drie procent. In Zuid-Limburg daalde het aantal WW-uitkeringen met 11 procent, waarmee deze regio de meest gunstige cijfers had. Ook in andere delen van Limburg nam het aantal WW-uitkeringen meer dan het landelijke cijfer af, zoals in Helmond-De Peel (-11%) en Midden-Limburg (-10%). In deze periode zijn de meest ongunstige cijfers te zien in Zuid-Holland-

[35] Lammers, M., M. Imandt en A. Heyma (2015), *Wordt aan gewerkt.nl*, SEO, Amsterdam.
[36] Alle in deze sectie gepresenteerde resultaten zijn statistisch significant. Zie bijlage 1 voor een toelichting op de analyse.
[37] De cijfers zijn gebaseerd op CBS Statline en zijn bewerkt door Panteia. Rekening is gehouden met fusies tussen gemeenten in de periode 2009-2014.

Centraal (+6%), Noord-Holland-Noord (+5%), Rijk van Nijmegen (+4%), Haaglanden (+3%) en Rijnmond (+3%), waar het aantal WW-uitkeringen toenam in plaats van afnam.

In de periode van 2012 tot en met 2014, de periode die overeenkomt met de onderzoeksperiode, neemt het aantal WW-ers in Nederland met 50 procent toe. Dit is een sterke toename in vergelijking met de drie jaar daarvoor (+25%). Vanaf 2012 is de toename van het aantal WW-uitkeringen in elke regio te zien en vooral in de arbeidsmarktregio's Food Valley (+74%), Gorinchem (+67%), IJssel-Vechtstreek (+65%), Rivierenland (+65%), Stedendriehoek-Noordwest Veluwe (+65%) en Achterhoek (+64%). Een relatief geringe toename van het aantal WW-ers is te zien in Haaglanden (+39%) en Zuid-Limburg (+36%).

Het aantal bijstandsuitkeringen beweegt minder sterk mee met de economische ontwikkeling dan het aantal WW-uitkeringen. De landelijke stijging van het aantal WWB-uitkeringen over de gehele periode 2009 en 2014 is 35 procent. Ook hierbij gaan wij uit van maandgemiddelden per jaar. Tussen 2009 en 2014 stijgt het aantal verstrekte bijstandsuitkeringen in elke arbeidsmarktregio, maar minder sterk dan het aantal WW-uitkeringen. In 2011 is er een afname van de groei van het aantal bijstandsuitkeringen nadat er in 2010 een kortstondige positieve economische groei is geweest. Tussen 2011 en 2012 is de stijging van het aantal WWB-ers landelijk rond twee procent, na een stijging van bijna vijf procent tussen 2010 en 2011. In de onderzoeksperiode 2012 tot en met 2014 neemt het aantal bijstandsuitkeringen landelijk toe met bijna 15 procent.

Opvallend is dat de arbeidsmarktregio Groot Amsterdam in alle periodes behalve 2010-2011 een relatief beperkte toename van het aantal bijstandsuitkeringen toont. Van de arbeidsmarktregio's met de vier grootste steden heeft Groot-Amsterdam met 20 procent de laagste groei van het aantal bijstandsuitkeringen in de gehele periode. Ook de regio's in Limburg tonen consistent lage groeicijfers ten opzichte van het landelijk gemiddelde. De regio's met de hoogste stijging wisselen elkaar jaarlijks af. Er is niet eenduidig een arbeidsmarktregio aan te wijzen waar het aantal bijstandsuitkeringen telkens snel groeit. Over de gehele periode is de meest substantiële groei te zien in de regio Zaanstreek-Waterland met 62 procent.

Gezocht is naar een relatie tussen de ontwikkeling van de WW en WWB in de periode 2009 tot en met 2014 (bron CBS) enerzijds en de samenwerking en gepercipieerde effecten anderzijds. Op voorhand is het niet uitgesloten dat er een relatie is. De uitkomsten zijn echter niet zodanig dat wij durven te spreken van een verband tussen de groei van de uitkeringen enerzijds en de regionale samenwerking en de gepercipieerde effecten daarvan anderzijds[38].

[38] Dit is een analyse op het niveau van een beperkt aantal arbeidsmarktregio's; een analyse op het niveau van gemeenten was op dit punt niet mogelijk.

Het al of niet aangesloten zijn van gemeenten op het UWV-systeem via de UWV portal is wel een punt van betekenis. Bij de analyse is gebruik gemaakt van feitelijke informatie van UWV, waarbij per gemeente bekend is in hoeverre deze is aangesloten (zie sectie 3.1). Uit de analyse blijkt dat gemeenten die zijn aangesloten via de portal een minder sterke stijging hebben van het aantal WW-uitkeringen en van het aantal WW- en WWB-uitkeringen samen in de periode 2009 tot en met 2014. We kunnen op basis van deze analyse nadrukkelijk geen oorzaak-gevolg relatie (causaliteit) vaststellen, wel zien we een samenhang (correlatie). Deze uitkomst kan er op duiden dat het voor UWV een toegevoegde waarde heeft om gemeenten op het eigen systeem aan te sluiten, om de kans op plaatsing van WW-ers te vergroten. Uit het caseonderzoek is naar voren gekomen dat gemeenten WW-ers – ongeacht de duur van de uitkering - helpen bij het vinden van een baan. Het vraagt om vervolgonderzoek, met name om de interferentie met andere variabelen nader te analyseren. De ontwikkeling van de WW lijkt meer afhankelijk van de conjunctuur en de vraag naar arbeid. Er is geen relatie gevonden tussen de groei van het aantal WW-uitkeringen en de omvang van de beroepsbevolking.

Er is geen verband aangetroffen tussen de aansluiting via de portal en de ontwikkeling van het aantal WWB-uitkeringen afzonderlijk. De ontwikkeling van de WWB-hangt in onze analyse sterker samen met arbeidsmarktomstandigheden en specifiek (de omvang van) de beroepsbevolking, dat wil zeggen het aanbod van het aantal mensen. Een geringere stijging van de WWB is te zien in arbeidsmarktregio's met een minder omvangrijke beroepsbevolking en in arbeidsmarktregio's met een hoger aantal openstaande vacatures.

De regionale arbeidsmarkt, samenwerking en effecten

De spanning op de arbeidsmarkt verschilt tussen regio's. Wij hanteren hiervoor twee indicatoren. De eerste indicator is het aantal openstaande vacatures bij UWV. Dit zijn de vacatures waarop UWV en de gemeenten die werken met de UWV-vacaturebestanden zich richten[39]. Het landelijk gemiddelde per arbeidsmarktregio is 1.465 openstaande vacatures, met een laagste waarde van 458 en een hoogste waarde van 5.733. De tweede indicator is de verhouding van het aantal WWB-ers en WW-ers samen ten opzichte van het aantal bij UWV openstaande vacatures. Gemiddeld zijn er 17 uitkeringsgerechtigden (WW en WWB) voor elke vacature die bij UWV open staat. Het minimum in een arbeidsmarktregio is acht en het maximum is 32. Het aantal vacatures dat bij gemeenten open staat is onbekend. Het totaal aantal openstaande vacatures in heel Nederland is hoger dan het aantal bij UWV openstaande vacatures. Er zijn gemiddeld acht uitkeringsgerechtigden (WW en WWB) ten opzichte van het totaal aantal openstaande vacatures in Nederland per eind 2014 (bron CBS).

De analyse laat geen statistisch verband zien tussen de omstandigheden op de regionale arbeidsmarkt enerzijds en de regionale samenwerking en de gepercipieerde effecten anderzijds. Verwacht zou mogen worden dat regionale samenwerking een oplossing is in regio's met meer arbeidsmarktproblemen en met minder kansen voor uitkeringsgerechtigden. Dit kan in elk geval met onze analyse niet aangetoond worden. Ook op dit punt is vervolgonderzoek noodzakelijk[40].

---

[39] Hiervoor hebben wij het gemiddelde genomen van januari en december in 2014.

[40] Een dergelijk onderzoek zou moeten starten vanuit een coherente beleidstheorie, waarbij niet alleen de (verwachte) relaties tussen variabelen worden aangegeven, maar ook de richting van de causaliteit.

Omvang van de arbeidsmarktregio, samenwerking en effecten

Om de omvang van de arbeidsmarktregio te bepalen hanteren wij twee indicatoren: het aantal gemeenten en de totale omvang van de beroepsbevolking in de regio. Het totaal aantal gemeenten verschilt van vier tot 27, bij een gemiddelde van 11. Per einde 2014 is de omvang van de beroepsbevolking in Nederland 7,735 miljoen personen. Dit varieert tussen arbeidsmarktregio's van 64,5 duizend tot 620,8 duizend personen, bij een gemiddelde van 220,9 duizend personen.

Uit de analyse blijkt dat arbeidsmarktregio's met een kleiner aantal gemeenten positiever scoren wat betreft de samenwerking bij het regionale arbeidsmarktbeleid, de samenwerking bij de werkgeversdienstverlening en positiever ten aanzien van de gepercipieerde effecten. Andersom geformuleerd: hoe meer gemeenten in een arbeidsmarktregio, hoe moeilijker het is om samen te werken en om resultaten te boeken.

Er is geen statistische relatie tussen de samenwerking en de omvang van de beroepsbevolking. Wel hangt de omvang van de beroepsbevolking positief samen met het aantal gemeenten in de regio en het aantal vacatures, wat voor de hand ligt.

Grotere regio's – in termen van de omvang van de beroepsbevolking – laten een sterkere toename zien van het aantal uitkeringen dan kleinere regio's. Hierbij is het aantal mensen met een WWB-uitkering en mensen met een WW-uitkering samengenomen. Nader onderzoek is nodig om hiervoor verklaringen te vinden.

De regionale samenwerking – zeker in verhouding tot de invloed van de conjunctuur en de ontwikkeling van de beroepsbevolking – heeft tot nu toe weinig tot geen invloed op het aantal uitkeringen, althans voor zover dat kan worden geconcludeerd op basis van onze analyse. Deze conclusie wordt versterkt doordat er geen statistische relatie is tussen de ontwikkeling van de uitkeringen en de door de betrokkenen gepercipieerde effecten. De onderzoekers concluderen hieruit dat enerzijds een deel van de respondenten op zichzelf tevreden is over de resultaten van de regionale samenwerking, maar anderzijds dat deze resultaten per saldo weinig impact hebben op de werking van de regionale arbeidsmarkt.
Ander onderzoek laat overigens zien dat omgevingsfactoren, met name de demografische samenstelling en het welvaartsniveau van gemeenten, het grootste deel van de variatie van instroom en uitstroom in de bijstand verklaren. Gemeentelijke beleidsstrategieën doen ertoe maar hebben in vergelijking maar een klein effect op het bijstandsvolume en in- en uitstroom (Edzes, 2010).

6.6 Kenmerken van arbeidsmarktregio's met hoge scores

Het onderzoek heeft laten zien dat er grote verschillen bestaan tussen arbeidsmarktregio's wat betreft de historie, de structuur en organisatie van de samenwerking, de invulling van de dienstverlening, de caseload in termen van uitkeringen en de omstandigheden op de regionale arbeidsmarkt. Toch zijn er overeenkomsten bij arbeidsmarktregio's met hoge scores op de verschillende aspecten van samenwerking, scores die positief geduid kunnen worden.

De eerste opvallende overeenkomst is dat bij de meest positieve scores ten aanzien van de samenwerking niet de centrumgemeente de voortrekkersrol heeft in de arbeidsmarktregio, maar het UWV. Wie de voortrekkersrol heeft is daarbij bepaald aan de hand van de mening van de 104 respondenten van het online onderzoek.

Hoge scores op samenwerking gaan ook samen met een volledig geïntegreerde benadering van de dienstverlening, het uitwisselen van alle vacatures door UWV en gemeenten en een grotere tevredenheid met WBS. Volledige afstemming van het arbeidsmarktinstrumentarium komt ook meer voor in deze regio's, maar daarbij moet worden aangetekend dat het afstemmen van loonkostensubsidies en no-risk polis reeds in de samenwerkingsscores zijn verdisconteerd, wat niet geldt voor de andere hier genoemde factoren. De conclusie kan hieruit niet worden getrokken dat hoge scores samenwerking vooral voorkomen in regio's die werken volgens het geïntegreerde model. Hoge scores komen ook voor in regio's met gemeenten die in het geheel niet zijn aangesloten op het UWV systeem.

Een vergelijkbare analyse is uitgevoerd naar arbeidsmarktregio's die hoge scores hebben bij de gepercipieerde effecten. Het blijkt dat vooral uitvoeringsaspecten samenhangen met de gepercipieerde effecten. Hogere scores zijn er wanneer er volledige afstemming is van loonkostensubsidies, premiekortingen en no-risk polis voor werkgevers en het uitwisselen van alle vacatures tussen gemeenten en UWV. Per saldo hangen positieve effecten – althans de perceptie daarvan door de betrokkenen – vooral samen met aspecten van de uitvoering. Positieve effecten hangen minder sterk samen met de strategische keuzes die door de betrokken partijen worden gemaakt. Verwacht zou mogen worden dat positieve effecten samenhangen met een langere ervaring met SONAR, tevredenheid met WBS en gezamenlijke bedrijfsbezoeken van medewerkers van UWV en gemeenten. Deze samenhang is echter niet gevonden. Het lijkt er wel op dat de gepercipieerde effecten groter zijn wanneer er sprake is van vraaggerichte dienstverlening. Dat wil zeggen dat een door een werkgever gemelde vacature (toch) in behandeling wordt genomen, ook al komen er geen mensen met een uitkering voor in aanmerking komen. Bij regio's met een lagere score op gepercipieerde effecten komt vraaggerichte vacaturebehandeling minder vaak voor. Het kan niet worden gesteld dat regio's die werken met een meer geïntegreerde uitvoering betere resultaten boeken. Het blijkt dat er ook relatief hoge effectscores zijn bij regio's met gemeenten die niet zijn aangesloten op het UWV systeem.

De samenhang tussen (de resultaten van) de samenwerking enerzijds en de vorm van dienstverlening anderzijds laat een niet-lineair beeld zien. Regio's waar de geïntegreerde dienstverlening zeer sterk is doorgevoerd scoren hoog op samenwerking en hoog op de gepercipieerde effecten. Deze vorm van dienstverlening komt overeen met het oorspronkelijke idee van SUWI 2009. Hoewel er maar een beperkt aantal regio's is dat op die manier werkt, zien we daar een hoge mate van tevredenheid over de status quo.

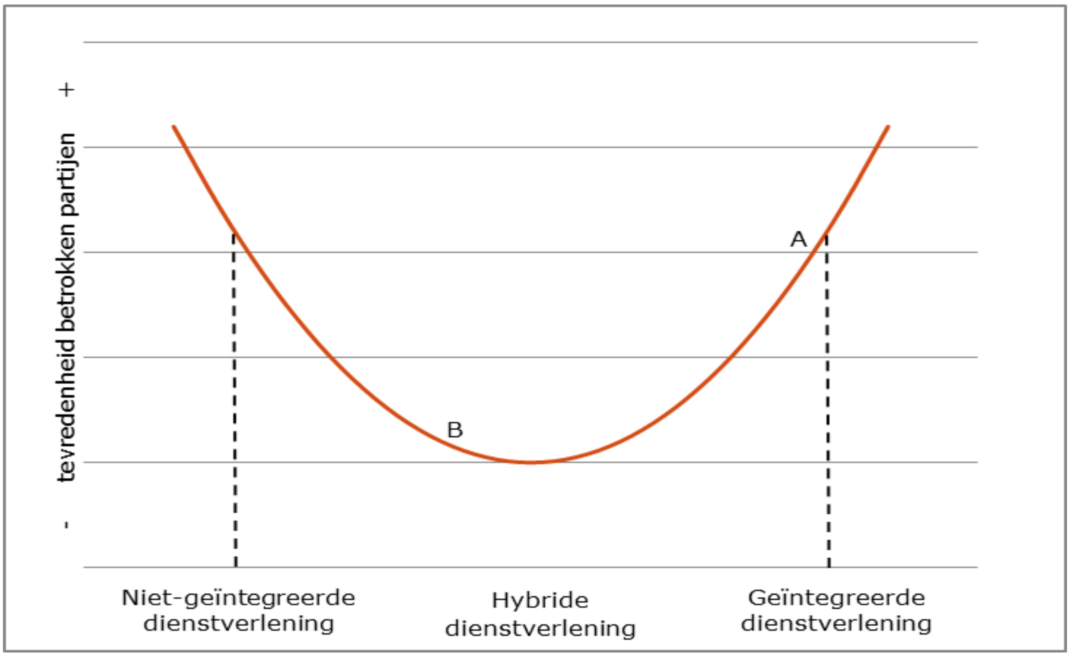
Aan de andere kant van het spectrum bevinden zich regio's waar gemeenten en UWV volledig los van elkaar staan en in de praktijk niet of nauwelijks samenwerken. Het onderzoek geeft aanwijzingen dat kleine gemeenten een voorkeur hebben voor een niet-geïntegreerde aanpak en dat deze gemeenten dus meer aan de linkerzijde van het spectrum te vinden zijn. Nader onderzoek naar de groep van kleine gemeenten zou meer duidelijkheid kunnen verschaffen over de wensen en mogelijkheden van de gemeenten. De regio's ter linkerzijde van het spectrum scoren eveneens hoog op (tevredenheid over de) samenwerking en gepercipieerde effecten.

Waar de twee uiterste vormen van samenwerking goede scores laten zien, is er een middengroep zichtbaar met beduidend minder goede scores. In deze middengroep zijn de betrokkenen minder tevreden over de samenwerking en de effecten van de samenwerking. De vorm van dienstverlening en de samenwerking tussen gemeenten

en UWV is bij deze arbeidsmarktregio's nog onvoldoende uitgekristalliseerd. De partijen zijn nog zoekende naar de juiste vorm van dienstverlening en samenwerking. In de meest extreme vorm is sprake van twee systemen, waarbij door gemeenten in beide systemen wordt gewerkt (dubbele invoer). In regio's waar sprake is van een dergelijke hybride dienstverlening zijn de resultaten duidelijk minder goed. De omvang van de middengroep is niet precies te bepalen, maar op basis van het kwantitatieve en het kwalitatieve onderzoek gaan wij uit van een substantieel deel van de 35 arbeidsmarktregio's. In figuur 9 is dit visueel weergegeven.

Een fictief voorbeeld geeft de dynamiek aan. Voor 2012 werkten UWV en een grote gemeente samen in één gebouw met zo goed mogelijk geïntegreerde dienstverlening. Als gevolg van de SUWI-wijziging in 2012 zijn UWV en gemeente uit elkaar gegroeid, met als gevolg dat de gemeenschappelijke huisvesting enige tijd later is opgeheven. UWV en gemeenten werken weer vanuit verschillende locaties. Intussen zoeken partijen naar nieuwe vormen van samenwerking. In figuur 9 vertaalt dit voorbeeld zich als volgt. Begin 2012 bevindt deze regio zich op punt A en in de jaren daarna beweegt hij zich naar punt B (eind 2014).

figuur 9 (Resultaten) samenwerking en mate van integratie van dienstverlening UWV en gemeenten



6.7 Conclusie

Op basis van dit deelonderzoek is de conclusie dat enerzijds een deel van de respondenten op zichzelf tevreden is over de resultaten van de regionale samenwerking, maar anderzijds dat deze resultaten per saldo weinig effect hebben voor het uitkeringsvolume. Dit laatste kan ook nog niet worden verwacht, omdat de samenwerking op het gebied van werkgeversdienstverlening en het werken in één systeem nog van vrij recente datum is. Bovendien zijn de verhoudingen van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt op het moment zeer ongunstig. De landelijke stijging van het aantal WWB-uitkeringen over de gehele periode 2009-2014 is 35 procent.

In de periode van 2012 tot en met 2014, de periode die overeenkomt met de onderzoeksperiode, neemt het aantal WW-ers in Nederland zelfs toe met 50 procent. Vergeleken met de vraag naar arbeid zijn er gemiddeld 17 uitkeringsgerechtigden (WW en WWB) voor elke vacature die bij UWV open staat. Uitgaande van het totaal aantal openstaande vacatures in heel Nederland is de verhouding acht staat tot één. Hierbij hebben mensen met een uitkering nog concurrentie van baanwisselaars en schoolverlaters, die veelal een sterkere positie hebben op de arbeidsmarkt.

Het onderzoek wijst er wel op dat gemeenten en UWV samen resultaten kunnen boeken in termen van werk boven uitkering, een klantvriendelijke dienstverlening en het werken in één systeem. Het gaat dan om een subjectieve kwalitatieve beoordeling (met positieve scores) door nauw betrokken organisaties. Een geïntegreerde dienstverlening gaat samen met hogere scores, dat wil zeggen meer tevredenheid en betere gepercipieerde resultaten. Tegelijkertijd blijkt dat regio's zonder geïntegreerde samenwerking ook positieve scores hebben. Dit betreft kleinere gemeenten met een goed inzicht in de bemiddelbaarheid van WWB-ers, maar ook regio's (en gemeenten) met een andere visie op samenwerking in de uitvoering, zonder aansluiting op de UWV-portal. Voor deze gemeenten biedt de geïntegreerde benadering met de dienstverlening van UWV weinig toegevoegde waarde, maar wel substantieel hogere kosten (tijdsbesteding administratie). Er is een grote middengroep waar de samenwerking nog niet is uitgekristalliseerd en waarbij de scores relatief laag zijn. Ook de omvang van een arbeidsmarktregio speelt een rol: hoe meer gemeenten in een arbeidsmarktregio en hoe omvangrijker de beroepsbevolking, hoe moeilijker het is om naar tevredenheid samen te werken en om resultaten te boeken.

7 Succes- en faalfactoren voor samenwerking

7.1 Inleiding

Het onderzoek brengt verschillende factoren in beeld die een positieve of negatieve invloed hebben op de samenwerking (succes- en faalfactoren). Wij starten met de bespreking van de faalfactoren, omdat deze van substantiële invloed zijn geweest op de samenwerking (7.2) Na de bespreking van de succesfactoren (7.3) geven wij aan welke factoren volgens ons het meest doorslaggevend zijn en in hoeverre de verschillende factoren door de betrokken partijen wel of niet zijn te beïnvloeden (7.4).

7.2 Faalfactoren

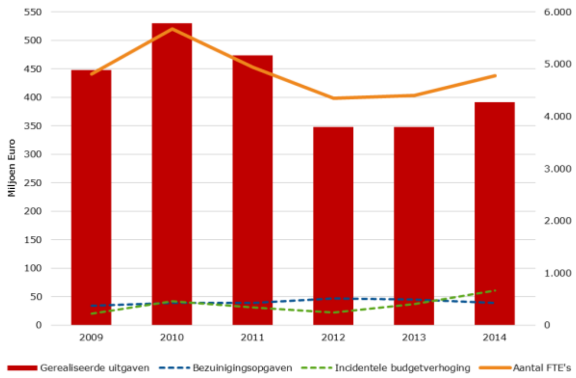
7.2.1 De wetswijziging per 2012

De wijziging van de Wet SUWI per 2012 heeft een substantiële negatieve invloed gehad op de samenwerking tussen UWV en gemeenten. Dit geldt voor alle onderdelen van de wetswijziging: het terugbrengen van het aantal vestigingen van UWV tot 30, de als gevolg daarvan noodzakelijke omslag van geïntegreerde naar aanvullende dienstverlening, de overschakeling op elektronische dienstverlening en het afschaffen van het re-integratiebudget WW. Hierbij dient in acht te worden genomen dat deze onderdelen van de wetswijziging voor een belangrijk deel zijn ingegeven door de bezuinigingsdoelstelling. Het één (de wetswijziging) en het ander (de bezuinigingen) zijn daarom moeilijk van elkaar te onderscheiden.

7.2.2 Bezuinigingen op UWV en UWV Redesign

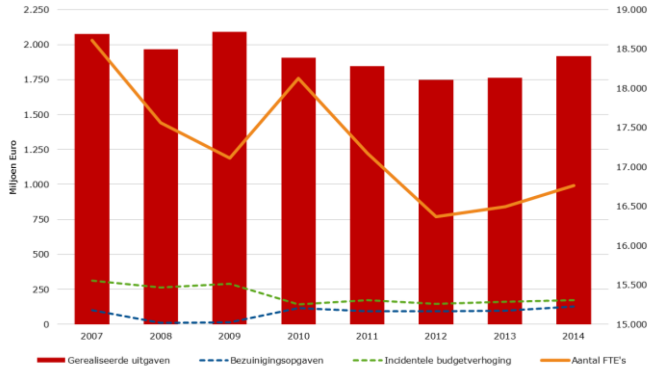
De bezuiniging op het UWV-budget als geheel heeft een negatieve invloed gehad op de regionale samenwerking. In 2012 – het jaar van de wijzigingen in de Wet SUWI – is door UWV een bezuinigingsoperatie doorgevoerd van substantiële omvang. In 2012 zijn de uitgaven van UWV als geheel 100 miljoen euro lager dan in 2011, een daling van vijf procent (figuur 10). Het personeelsbestand neemt in dat jaar eveneens met vijf procent af, van 17.177 FTE in 2011 naar 16.368 FTE in 2012. In 2013 is sprake van een stabilisatie van de uitgaven en de omvang van het personeelsbestand en in 2014 is er een kleine groei. Voor UWV WERKbedrijf is de daling groter (figuur 9). In 2012 zijn de uitgaven van UWV WERKbedrijf 126,2 miljoen euro lager ten opzichte van het jaar ervoor, een daling van 26 procent. In 2013 stabiliseert het niveau van de uitgaven en in 2014 zijn de uitgaven iets toegenomen als gevolg van incidentele budgetverhogingen. Het personeelsbestand van UWV WERKbedrijf is tussen 2011 en 2012 afgenomen van 4.939 in 2011 tot 4.346, een afname van 12 procent. Deze bezuinigingen op de uitvoering zijn exclusief het afschaffen van de re-integratiebudgetten WW en exclusief de bezuiniging op de huisvestingskosten van 40 miljoen euro die gepaard is gegaan met het terugbrengen van het aantal regiokantoren van 98 naar 30. De reorganisatie van UWV als gevolg van de bezuinigingen is bekend onder de noemer UWV Redesign.

figuur 12 FTE's en gerealiseerde uitgaven WERKbedrijf (2009-2014)



Bron: *UWV, bewerking Panteia*

figuur 13 FTE's en gerealiseerde UWV uitgaven UWV totaal (2007-2014)



Bron: *UWV, bewerking Panteia*

7.2.3 Terugtrekking UWV in 30 regiokantoren

De terugtrekking van UWV in 30 regiokantoren heeft de samenwerking in diverse regio's ongunstig beïnvloed. In de eerste periode direct na de wetswijziging in 2012 is sprake geweest van een verwijdering, mede als gevolg van teleurstellingen bij partijen. Het gevoel was dat hun inspanningen en investeringen in de samenwerking in de daaraan voorafgaande periode voor niets was geweest (hoofdstuk 2). In de ene regio zijn de gevolgen sterker gevoeld dan in de andere, met name daar waar al grote investeringen waren gedaan in de integratie van de dienstverlening. De terugtrekking van UWV gaf in verschillende regio's onduidelijkheid over de taken die UWV uit zou gaan voeren en de wijze waarop.

7.2.4 Van integrale naar complementaire dienstverlening

De overgang van geïntegreerde naar complementaire dienstverlening wordt over het algemeen door betrokkenen – en vooral door gemeenten - gezien als de grootste faalfactor. De integrale dienstverlening van UWV en gemeenten wijzigde in complementaire dienstverlening. In de regio's is die omslag geïnterpreteerd als een breekpunt tussen de taken van UWV en gemeenten, die voorheen gezamenlijk werden uitgevoerd. Bij de helft van de regio's in het caseonderzoek heeft de wetswijziging een belangrijke belemmering gevormd voor de samenwerking. In de integrale dienstverlening was veel geïnvesteerd, onder andere in gezamenlijke gebouwen, die vervolgens onnodig bleken te zijn. Dat werd in desbetreffende regio's sterk betreurd. In de regio's moesten UWV en gemeenten hun nieuwe posities bepalen, wat een stagnatie in de samenwerking betekende.

Aan de andere kant, de vrijheid die de wetswijziging bood aan de vorm van de regionale samenwerking is in enkele regio's als positief ervaren. In die regio's werden de mogelijkheden die de wet bood aangegrepen om een organisatievorm te kiezen die aansloot bij de arbeidsmarktregio en de betrokken partijen. Door verschillende regio's is gezocht naar nieuwe kaders om alle partijen betrokken en gecommitteerd aan samenwerking te krijgen.

7.2.5 Elektronische dienstverlening

De overschakeling van UWV op elektronische dienstverlening heeft geen positieve invloed gehad op de samenwerking. De oorspronkelijke meer persoonlijke dienstverlening richting werkzoekenden door UWV werd door gemeenten positief beoordeeld. Toen het beleid van digitale dienstverlening door UWV duidelijk werd ontstond bij gemeenten extra zorg voor mensen met beperkte digitale vaardigheden. Bovendien verdween met de overschakeling op elektronische dienstverlening ook kennis en expertise op het gebied van persoonlijke dienstverlening, omdat er veel deskundige mensen uit de uitvoering bij UWV vertrokken. Dit wordt door gemeenten gezien als een belemmering bij de ontwikkeling van gezamenlijke werkgeversdienstverlening. Gemeenten achten persoonlijke dienstverlening richting werkzoekenden van belang bij de bemiddeling. Per eind 2014 zijn diverse gemeenten nog bezig om zelf de eigen dienstverlening aan te passen waar de dienstverlening van UWV wordt gemist. Gemeenten zijn daarbij soms taken gaan uitvoeren die ook door UWV werden uitgevoerd en specifiek persoonlijke dienstverlening. Per eind 2014 is in enkele regio’s nog zichtbaar dat gemeenten en UWV op een aantal vlakken nog langs elkaar heen werken.

7.2.6 Afschaffen re-integratiebudget WW

Het afschaffen van het re-integratiebudget WW heeft een negatieve invloed gehad op de regionale samenwerking. UWV is een minder interessante partij geworden voor gemeenten, sociale partners en andere partijen, omdat er geen financiële middelen meer zijn bij UWV. Mede hierdoor is de centrale positie van UWV binnen de regio enigszins verschoven in de richting van de centrumgemeenten.

7.2.7 De mate van concreetheid in de wet

De wet en de Memorie van Toelichting geven geen concrete operationalisering van de gewenste samenwerking. Eerder is sprake van een ‘wensbeeld’, zonder verplichtingen waar gemeenten en UWV op worden afgerekend. Wij zijn geneigd het gebrek aan duidelijkheid als een faalfactor te benoemen. De consequentie van de open benadering in de wet is dat er veel verschillende vormen van samenwerking zijn ontstaan, met verschillende invullingen van regionaal arbeidsmarktbeleid, met verschillende invullingen van het werken in één systeem en veel verschillende vormen van werkgeversdienstverlening. Het onderzoek laat ook zien dat de samenwerkingspartners nog niet zijn ‘uitontwikkeld’. In de meeste regio’s is sprake van hybride dienstverlening. De richting van doorontwikkeling is voor veel samenwerkingspartners niet op voorhand duidelijk. Onze observatie is dat hiermee hoge (transactie)kosten zijn gemoeid.

7.2.8 Verschillen in bestuur en cultuur UWV en gemeenten

De bestuurlijke verschillen tussen UWV en gemeenten zijn van grote invloed op de regionale samenwerking. Het UWV is een landelijk aangestuurde organisatie, dat als zelfstandig bestuursorgaan verantwoording aflegt aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Gemeenten zijn autonoom en hebben hun eigen budgettaire verantwoordelijkheid. Dit verschil op bestuurlijk vlak heeft consequenties voor de samenwerking op regionaal niveau. Het beleid van UWV wordt centraal, en daarmee landelijk, vastgelegd, waarbij sterk wordt gehecht aan uniformiteit. Daar tegenover staan gemeenten, die veelal sterk hechten aan hun autonomie en die de “couleur locale” voorop stellen. Hieruit vloeit een spanningsveld voort dat van invloed is op de regionale samenwerking.

Het centrale karakter van UWV komt tot uiting in beslissingen die op landelijk niveau genomen worden, maar direct van invloed zijn op de samenwerking. Primair geldt dat de door UWV gehanteerde arbeidsmarktinstrumenten landelijk vastliggen. Dit vormt een belemmering bij harmonisatie van arbeidsmarktinstrumenten van gemeenten en UWV in de regio. Er is op dit terrein weinig ruimte voor onderhandeling tussen UWV enerzijds en de gemeenten anderzijds.[41] Hoewel de regionale vertegenwoordigers van UWV hebben geprobeerd tegemoet te komen aan de wensen van gemeenten zijn er duidelijke grenzen aan de mogelijkheden van UWV om met lokale en regionale wensen mee te bewegen, vanwege het landelijke beleid.

De gemeentelijke autonomie kan op zichzelf een belemmering vormen voor effectief regionaal arbeidsmarktbeleid. De nadruk die gemeenten leggen op de "couleur locale" bemoeilijkt in verschillende regio's nadrukkelijk de regionale samenwerking, zowel tussen gemeenten onderling als tussen gemeenten en UWV. Daar zijn gemeenten niet bereid een deel van hun beleidsvrijheid op te geven in het belang van de samenwerking, uit angst hun lokale belangen en lokale beleid niet of onvoldoende te kunnen waarborgen.[42] Tevens zien we dat er op gemeentelijk niveau politieke belangen aanwezig zijn. Wethouders moeten zich verantwoorden voor het gevoerde beleid en streven soms naar persoonlijke successen. Dit versterkt in sommige regio's de focus van gemeenten op de 'eigen' doelgroep en specifiek de WWB. De lokaal politieke belangen wakkeren soms competitie tussen gemeenten aan.

Een betere samenwerking komt tot uitdrukking in een GR of ISD. Gemeenten hebben dan een deel van hun zeggenschap gedelegeerd, waarmee het mandaat op het gebied van sociale zaken ligt bij de GR of ISD. Dit bespoedigt verdere samenwerking, ook omdat er één gesprekspartner is voor UWV.
Tussen gemeenten en UWV spelen cultuurverschillen een rol bij de samenwerking. In de dienstverlening aan werkzoekenden stelt UWV zich over het algemeen zakelijker op dan gemeenten. UWV werkt meer dan gemeenten met kwantitatieve targets voor de uitstroom van werkzoekenden, waar gemeenten dat in ongeveer de helft van de onderzochte regio's niet doen. Binnen gemeenten komt deze benadering minder vaak en minder strikt voor. Bij verschillende gemeenten overheerst een cultuur van de 'menselijke maat' en 'mensen zijn geen cijfers'. UWV wil graag sturen op resultaat, maar ziet zich belemmerd door het gebrek aan doelstelling vanuit gemeenten, terwijl gemeenten moeite hebben met de in hun ogen cijfermatige benadering van werkzoekenden door UWV. Dit verschil in benadering leidt in bepaalde regio's soms tot wederzijds onbegrip, wat de samenwerking belemmert.

Het landelijke beleid van UWV belemmert het pragmatisch handelen ten aanzien van de regionale samenwerking. Aan de andere kant van het spectrum bevindt zich een diversiteit van gemeenten qua grootte, cultuur, etc., die allemaal hun eigen belangen en wensen hebben. Ook dat belemmert een effectieve en functionele regionale samenwerking. Juist vanwege het landelijke beleid is het voor UWV extra moeilijk om mee te bewegen met de vele gemeenten binnen een regio.

[41] Zie ook: Berenschot, *Perspectiefrijke netwerkontwikkelingen*, 41-42.
[42] Zie ook: Berenschot, *Perspectiefrijke netwerkontwikkelingen,* 61.

7.2.9 Concurrentie tussen gemeenten en UWV

Gemeenten en UWV hebben als uitkeringsverstrekker elk een eigen verantwoordelijkheid voor het aan de slag helpen van de "eigen" werkzoekenden.[43] Het UWV is verantwoordelijk voor het naar werk begeleiden van WW-ers, terwijl elke gemeente dat is voor de eigen WWB-populatie. Gemeenten hebben financieel belang bij de uitstroom van WWB-ers: de kosten van een WWB-uitkering hoeft een gemeente bij uitstroom niet meer te dragen. Voor het UWV geldt geen directe financieringsprikkel per WW-uitkering, maar het UWV wordt wel afgerekend op de uitstroom van WW-ers.

Er wordt op landelijk niveau voor elke UWV-vestiging een target voor de uitstroom gesteld, wat is gerelateerd aan het aantal beschikbare formatieplaatsen per UWV-vestiging. Het niet halen van de target betekent voor de regio dat de target het daarop volgende jaar naar beneden wordt bijgesteld en dat er minder formatie beschikbaar is. Meer uitstroom realiseren betekent echter niet automatisch dat er meer formatie ter beschikking worden gesteld. Dat betekent dat er voor de regionale UWV-vestigingen een belangrijke stimulans is om de target te halen, maar niet om meer te doen dan dat.

De verantwoordelijkheid voor de eigen doelgroep zoals die in de wet is opgenomen en de financieringssystematiek voor zowel WW als WWB, maakt dat in de praktijk zowel UWV als gemeenten prioriteit geven aan de uitstroom van de eigen uitkeringsgerechtigden.[44] "Het realiseren van 200 plaatsingen bleek regionaal goede sier op te leveren, maar kon lokaal tot grote verschillen in tevredenheid leiden, afhankelijk van de hoeveelheid plaatsingen daar."[45] Dit werkt competitie tussen UWV en gemeenten in de hand bij de werkgeversdienstverlening en specifiek bij de vervulling van vacatures. In de praktijk is in de meeste arbeidsmarktregio's sprake van een vorm van competitie in de werkgeversdienstverlening. In enkele regio's wordt geprobeerd competitie te ondervangen door de uitstroom van uitkeringsgerechtigden WWB en WW te monitoren. De verantwoordelijkheid voor de eigen doelgroep staat op gespannen voet met het bereiken van een gezamenlijk resultaat.

7.2.10 Beperkte behoefte van werkgevers aan publieke dienstverlening

De samenwerking in de uitvoering wordt sterk beïnvloed door de vraag van werkgevers naar de dienstverlening. Tijdens alle gesprekken is naar voren gekomen dat werkgevers voor hun vacaturevervulling niet afhankelijk zijn van UWV en gemeenten. Er zijn allerlei alternatieven voor werk.nl, waaronder een scala aan vacaturewebsites, uitzendbureaus en andere arbeidsmarktintermediairs. Bovendien is de arbeidsmarkt in de afgelopen jaren informeler geworden, waarbij er een grotere rol is weggelegd voor netwerken. In dit informele circuit zijn werkgevers en werkzoekenden steeds meer in staat elkaar te vinden zonder tussenkomst van een intermediair. Gemeenten en UWV zijn afhankelijk van werkgevers voor de plaatsing van werkzoekenden, terwijl werkgevers nauwelijks afhankelijk zijn van de publieke partijen voor vacaturevervulling.[46]

---

[43] Memorie van Toelichting SUWI 2012, 4.
[44] Inspectie SZW, *Regierol gemeenten*, 9.
[45] Citaat interview caseonderzoek.
[46] Inspectie SZW, *Regierol gemeenten*, 40.

Dit betekent voor UWV en nog sterker voor gemeenten dat er pro actieve (acquisitie)acties noodzakelijk zijn (bedrijfsbezoeken, persoonlijke benadering werkgevers). Gezien de matige aansluiting van het aanbod op de vraag dienen daarbij volkomen nieuwe vormen van dienstverlening (proposities) te worden ontwikkeld, die zijn gericht op het overreden van werkgevers (werk met loonkostensubsidies, job carving, werkervaringsplaatsen, vrijwilligerswerk[47], enzovoort). Hoewel cijfers ontbreken komt tijdens de interviews naar voren dat het aantal successen die hiermee worden bereikt nog beperkt is, in elk geval afgezet tegen het totaal aantal werkzoekenden met een uitkering. Dit heeft vooral ook te maken met beperkingen aan de beschikbare menskracht voor acquisitiedoeleinden.

Er is sprake van een kwalitatieve mismatch tussen de vraag van werkgevers en het aanbod van gemeenten en UWV. Gesignaleerd wordt dat werkgevers steeds minder behoefte hebben aan laagopgeleid personeel, terwijl juist laagopgeleiden oververtegenwoordigd zijn in de doelgroepen van UWV en gemeenten. Hetzelfde geldt voor ouderen: werkgevers hebben liever jonge werknemers, maar dat verkleint de kansen van ouderen. Dit versterkt de concurrentie tussen WW-ers en WWB-ers, waarbij de eerste groep over het algemeen een sterkere arbeidsmarktpositie heeft dan de tweede.

7.2.11 Inzicht in het bestand van bemiddelbare werkzoekenden

De samenwerking in de uitvoering wordt bemoeilijkt, omdat partijen veelal onvoldoende inzicht hebben in de bemiddelbaarheid van de eigen werkzoekenden. In verschillende arbeidsmarktregio's zijn targets gesteld voor de uitstroom van uitkeringsgerechtigden. Een gezamenlijke doelstelling biedt het nodige draagvlak voor samenwerking in de werkgeversdienstverlening. In de praktijk blijven deze regionale targets de optelsom van individuele targets, waaraan de individuele partijen het meeste belang hechten en het succes van de werkgeversdienstverlening afmeten. Echter, niet altijd is duidelijk waarop de gemeentelijke targets voor de uitstroom van werkzoekenden zijn gebaseerd. Er is bij gemeenten en in mindere mate bij UWV, weinig inzicht in de kwaliteiten en capaciteiten van individuele werkzoekenden. Veelal is onvoldoende bekend in welke mate werkzoekenden bemiddelbaar zijn. Dat gebrek aan inzicht in het aanbod bemoeilijkt de plaatsing van werkzoekenden.

7.2.12 De geografische afbakening

Regio's zijn soms omvangrijk qua aantal gemeenten en inwonertal waardoor de samenwerking wordt bemoeilijkt (zie hoofdstuk 6). In bepaalde regio's is gekozen voor een subregionale indeling, maar niet vanwege de schaalgrootte. De redenen hiervoor waren meestal kwalitatieve verschillen in de arbeidsmarkten (sociaaleconomische structuur) en onderlinge verhoudingen (zie hoofdstuk 2).

Uit het onderzoek naar regionale samenwerking komt naar voren dat er een spanning bestaat tussen enerzijds de geografische grenzen van de arbeidsmarktregio's en anderzijds de economische activiteiten van bedrijven en instellingen. De regionale verdeling van bedrijfsactiviteiten verschilt zeer sterk per sector. Dit bemoeilijkt in elk geval het regionale arbeidsmarktbeleid en de werkgeversdienstverlening.

---

[47] Dit geldt voor gemeenten.

De afdeling werk en inkomen opereert vanuit arbeidsmarktregio's, terwijl werkgevers en onderwijsinstellingen (en in mindere mate ook economische zaken) vooral actief zijn binnen sectoren. Ook van-werk-naar-werkinitiatieven zijn vooral sectoraal georganiseerd, niet in de laatste plaats door sectoren zelf, die geld vrijmaken voor scholing van ontslagen werknemers.[48] Sectoren zijn landelijk georganiseerd en voeren een landelijke agenda. Er bestaat behoefte aan een goede vertaling van de plannen van landelijk opererende sectoren naar regionale behoeften en mogelijkheden.[49] Uit de persoonlijke interviews in 10 regio's is gebleken dat bij de meeste van deze regio's per eind 2014 draagvlak bestaat voor de eigen regionale indeling. Dit onderwerp is het verdere onderzoek ook niet als een belangrijk probleem naar voren gekomen.

7.3 Succesfactoren

7.3.1 De aangekondigde Participatiewet

De aankondiging van de Wet Werken naar Vermogen in 2013 en de aankondiging van de Participatiewet in 2014 betekende voor veel regio's een belangrijke stimulans voor hernieuwde toenadering. Met de aankondiging van de Participatiewet werd voor partijen in veel arbeidsmarktregio's de noodzaak tot samenwerking duidelijk, met name omdat het takenpakket van gemeenten zwaarder werd. De geboden voorbereidingstijd heeft UWV en gemeenten in de regio's in staat gesteld om met elkaar in gesprek te gaan over de gevolgen van de wet voor de uitvoering. In de meeste regio's hebben de voorbereidingen op de Participatiewet de samenwerking tussen gemeenten en UWV bevorderd.

De Participatiewet en de daaraan gekoppelde Banenafspraak hebben grote invloed op de aard van de dienstverlening van UWV en gemeenten. De wet en de afspraak zijn sterk aanbodgericht. Hierdoor is een vraag-gestuurde werkgeversdienstverlening onder druk gekomen.

7.3.2 Ervaring met samenwerking in de regio

Het bestaan van netwerken met een langere historie is een belangrijke succesfactor. Het is sterk bevorderend voor de samenwerking wanneer er al langer succesvolle samenwerkingsverbanden aanwezig zijn. Dit is met name te zien in regio's die in staat zijn geweest om de RPA's in één of andere vorm te blijven financieren. Belangrijk is daarbij dat de betrokken personen elkaar al langer kennen en vaak al een vertrouwensrelatie met elkaar hebben opgebouwd, inclusief een gezamenlijke visie op de samenwerking.

Samenwerking is mensenwerk. Binnen de arbeidsmarktregio's is samenwerking ontstaan tussen gemeenten en UWV, maar die samenwerking krijgt concreet vorm in de samenwerking tussen mensen van de verschillende organisaties. Het heeft in de meeste regio's tijd gekost om tot een vertrouwensrelatie tussen de belangrijkste spelers van de verschillende organisaties te komen. Bevorderend was het wanneer er sprake was van een verbinder, waar alle partijen vertrouwen in hadden.[50] Zo'n verbinder kan zowel van UWV als van een gemeente afkomstig zijn, waarbij het belangrijkste is dat hij of zij een neutrale stem heeft en alle belangen meeweegt.

---

[48] SER, *Advies werkloosheid voorkomen, beperken en goed verzekeren. Een toekomstbestendige arbeidsmarktinfrastructuur en Werkloosheidswet* (2015) 55-56.

[49] Stichting van de Arbeid, *Perspectief voor een sociaal en ondernemend land: uit de crisis, met goed werk, op weg naar 2020* (2013) 8.

[50] Inspectie SZW concludeerde in 2013 dat een sterke projectleider met doorzettingsmacht de kans op succes aanzienlijk vergroot. Inspectie SZW, *Regierol gemeenten,* 9. Blijkt ook uit Berenschot, *Perspectiefrijke netwerkontwikkelingen,* 62.

Uit ander onderzoek is gebleken dat het van belang is dat historisch gegroeide samenwerkingsverbanden congruent zijn met de grenzen van de arbeidsmarktregio.[51]

Gemeenten hebben hierbij een relatief nadeel, omdat vertegenwoordigende wethouders meestal slechts een beperkte periode in beeld zijn. Bij nieuwe wethouders met vaak andere politieke denkbeelden dient er opnieuw te worden gezocht naar een samenwerkingsbasis. Dit heeft consequenties voor de samenwerking, omdat daarmee ook netwerken verdwijnen. Hier geldt het adagium "vertrouwen komt te voet en gaat te paard".

7.3.3 Het werken in één systeem

Het werken in één systeem blijkt voor de ene gemeente wel te werken en voor de andere niet. Bedoeld is het werken met het systeem van UWV (SONAR en WBS). Dit heeft in elk geval te maken met schaalgrootte: voor kleine gemeenten valt de verhouding van kosten en opbrengsten negatief uit. Bij een relatief klein aantal klanten is het niet rendabel om er een systeem voor op tuigen, nog afgezien van de andere bezwaren die gemeenten kunnen hebben (zie 5.2). Het onderzoek heeft laten zien dat het werken in één systeem niet per sé betekent dat de controle op werkzoekenden beter is en dat er andere positieve effecten optreden. Voor gemeenten kan het werken in één systeem een voordeel zijn voor de matching. De registratie van werkzoekenden en vacatures in één systeem maakt de automatische match mogelijk.

In veel regio's maken gemeenten echter niet actief gebruik van de applicaties van UWV, waardoor geen sprake is van de registratie in één systeem. Volgens een andere bron vormt dit een belemmering voor de uitstroom van werkzoekenden.[52] Iedere uitkeringsgerechtigde die niet is ingeschreven als werkzoekend kan uitsluitend handmatig naar werk bemiddeld worden. Voor de gemeenten die niet zijn aangesloten via de UWV portal geldt dat de vacatures die UWV verwerft niet zichtbaar zijn. Bemiddeling van de eigen werkzoekenden op die vacatures is voor deze gemeenten onmogelijk. Anderzijds is het aannemelijk dat door een onvolledig inzicht in het aanbod van werkzoekenden, de werkgever niet altijd in zijn vraag wordt voorzien, of niet de meest geschikte kandidaat wordt geleverd. Door kleine gemeenten wordt aangedragen dat zij hun WWB-populatie persoonlijk kennen en op die manier in staat zijn een goede match tot stand te brengen. Een geautomatiseerd systeem is daarvoor niet nodig.

Er is in de meeste arbeidsmarktregio's in de praktijk vaak geen sprake van het werken in één systeem. Voor gemeenten is een aantal belemmeringen aan te wijzen. Ten eerste wordt gemeenten weinig keuze gegeven: de registratie van vacatures en werkzoekenden vindt per definitie in de applicaties van UWV plaats, omdat UWV vast zit aan dit op landelijk niveau ontwikkelde systeem. Niet zelden werken gemeenten individueel of gemeenten gezamenlijk met een eigen functionerend systeem. Het gebruik van de applicaties van UWV zou een belangrijke desinvestering van het eigen systeem betekenen. Tevens leven er bij enkele gemeenten twijfels over de kwaliteit van de applicaties van UWV. De problemen met werk.nl in 2014 hebben die twijfels verder gevoed. Anderzijds werd in enkele regio's gesignaleerd dat gemeenten, mede dankzij de verbeteringen die aan de applicaties zijn aangebracht, gedurende de periode 2012-2014 de meerwaarde van de applicaties van UWV zijn gaan inzien.

---

51 Zie ook: Berenschot, *Perspectiefrijke netwerkontwikkelingen*, 60.
52 KWI, *Investeren in participeren. Kennis voor de uitvoering van werk en inkomen* (2013) 133.

De arbeidsmarktinformatie die UWV aanlevert is gebaseerd op de data die in de applicaties beschikbaar is. Wanneer de informatie in de systemen onvolledig is, dan beïnvloedt dat de analyses op basis waarvan de arbeidsmarktinformatie tot stand komt. In de praktijk is het waarschijnlijk dat de onder-registratie van WWB-gerechtigden in de applicaties van UWV tot gevolg heeft dat de arbeidsmarktinformatie onvoldoende is toegesneden op de WWB-populatie en daarmee onvoldoende bruikbaar is voor gemeenten. Hier komt bij dat gemeenten zich niet herkennen in de informatie die betrekking heeft op de vraag van werkgevers naar personeel (vacatures). De informatie is gebaseerd op reguliere manifeste vacatures, welke voor het WWB-aanbod minder geschikt zijn. Gemeenten hebben meer behoefte aan informatie over werkmogelijkheden, zoals gesubsidieerde arbeid, vrijwilligerswerk, werkervaringsplaatsen, stages, enzovoort.

7.3.4 De Programmaraad

De Programmaraad is een samenwerkingsverband van VNG, Divosa, UWV en Cedris, deels gefinancierd door het ministerie van SZW. De Programmaraad ondersteunt UWV en gemeenten met raad en daad bij de ontwikkeling van de regionale samenwerking. Daartoe zet de Programmaraad een aantal hooggekwalificeerde adviseurs in ('aanjagers'). De Programmaraad heeft in 2012 een aantal ontwikkelvarianten voor de regionale samenwerking beschreven. In enkele regio's zijn die ontwikkelvarianten actief gebruikt om de samenwerking vorm te geven. Uit het caseonderzoek blijkt dat de ervaringen in de regio met de Programmaraad wisselend zijn. In enkele regio's wordt de inbreng van de Programmaraad als zeer waardevol beschouwd. Daar heeft de aanjager een bijdrage geleverd aan de toenadering en verbinding van de verschillende partijen. In enkele andere regio's wordt de toegevoegde waarde niet ervaren. Er zijn geen negatieve reacties naar voren gekomen.

7.3.5 Communicatie

Een goede communicatie tussen gemeenten en UWV bevordert de samenwerking. Dit lijkt een open deur. In enkele regio's wordt gesignaleerd dat er door gemeenten diensten ontwikkeld worden die UWV al in het portfolio heeft. Een voorbeeld hiervan is een workshop over het starten als ZZP-er, die door gemeenten is ontwikkeld, maar die UWV daarvoor ook al aanbood. Dit brengt onnodige investeringen met zich mee. Het is voor de onderzoekers niet duidelijk of de mate van informatie-uitwisseling onvoldoende was, waardoor beide partijen niet op de hoogte waren van elkaars behoefte of dat gemeenten en UWV in de praktijk simpelweg niet altijd bereid zijn samen op te trekken.

7.4 Conclusie

De wijzigingen in de Wet SUWI in samenhang met de bezuinigingen op UWV hebben een substantiële en negatieve invloed gehad op de regionale samenwerking.

Er is een groot aantal factoren van invloed op de regionale samenwerking tussen gemeenten en UWV. Een positieve bijdrage is geleverd door de aankondiging van de Participatiewet, waarop UWV en gemeenten gezamenlijk zijn gaan anticiperen. Het bestaan van netwerken met een langere historie werkt sterk in het voordeel van regio's waar dit het geval is. De ondersteuning van de Programmaraad heeft eveneens positief gewerkt. En het werken in één systeem werkt in veel regio's ook positief en is op zichzelf een indicator voor goede regionale samenwerking.

Er zijn echter meer belemmerende factoren. In de eerste plaats heeft het terugbrengen van het aantal UWV-kantoren van 98 naar 30 negatief uitgepakt voor de samenwerking met de gemeenten, in combinatie met de wetswijziging 'integrale naar complementaire dienstverlening'. De verschillen in bestuur en cultuur tussen gemeenten en UWV zijn een gegeven, maar hierdoor wordt de samenwerking eerder bemoeilijkt dan bevorderd. Dit gaat gepaard met concurrentie tussen UWV en gemeenten bij de plaatsing van de 'eigen' doelgroepen. Het laatste wordt versterkt doordat werkgevers voor hun personeelsvoorziening - in elk geval in deze fase van de conjunctuur - niet afhankelijk zijn van het aanbod vanuit de WW en de WWB. Belemmerend voor de dienstverlening is het dat de bemiddelbaarheid van individuele uitkeringsgerechtigden in een groot aantal gevallen niet bekend is. En ten slotte is er verbetering mogelijk op het gebied van de informatievoorziening en de communicatie.

De succes- en faalfactoren zijn voor een belangrijk deel niet beïnvloedbaar. Landelijke bezuinigingen en wetswijzigingen zijn niet direct te beïnvloeden door actoren in de regio, anders dan via lobby van belangenorganisaties. En last but not least, de afnemende vraag naar arbeid en de geringe kansen van mensen met een uitkering op de arbeidsmarkt maken een succesvolle samenwerking in de dienstverlening niet gemakkelijk.

Uit het onderzoek komt een aantal factoren naar voren die wel beïnvloedbaar zijn. In de eerste plaats lijkt een geïntegreerde vorm van dienstverlening wel degelijk een succesfactor, wat tegelijkertijd niet wil zeggen dat in bepaalde gevallen aanvullende dienstverlening ook werkt. Het werken in één systeem blijkt voor de ene gemeente wel te werken en voor de andere niet. Dit heeft in elk geval te maken met schaalgrootte: voor kleine gemeenten valt de verhouding van kosten en opbrengsten bij het werken in één systeem negatief uit. Het stellen van gemeenschappelijke doelen helpt eveneens en de Participatiewet is daarbij behulpzaam. Dit is niet alleen het beschikken over een kader (de wet), maar ook een kwestie van doen. Externe en onafhankelijke hulp kan eveneens stimulerend werken. De ondersteuning door de Programmaraad wordt door diverse regio's op prijs gesteld. Het verkrijgen van inzicht in de bemiddelbaarheid van de uitkeringsgerechtigden op individueel niveau is een noodzakelijke voorwaarde om te komen tot succesvolle dienstverlening. Dit vereist een investering.

Niet nader onderzocht is in hoeverre de aard van de dienstverlening tot verschillen in succes leidt, dat wil zeggen online of persoonlijke dienstverlening. Dat nieuwe vormen van dienstverlening noodzakelijk zijn is duidelijk en die liggen vooral op het gebied van additionele arbeid en de niet traditionele vormen van werk (werkervaringsplaatsen, gesubsidieerde arbeid, vrijwilligerswerk). Tenslotte vormt de onderlinge concurrentie een uitdaging (WW of WWB). Hierbij is door betrokkenen naar voren gebracht dat open communicatie hierover tot een betere samenwerking en meer gezamenlijk succes kan leiden.

Bijlage 1 Documentatie

Berenschot, *Perspectiefrijke netwerkontwikkelingen in de participatiesamenleving* (2015)

Edzes, A., *Werk en bijstand: arbeidsmarktstrategieën van gemeentes* (Groningen 2010)

Gestel, N. van, P. de Beer en M. van der Meer, *Het hervormingsmoeras van de verzorgingsstaat. Veranderingen in de organisatie van de sociale verzekering*, Amsterdam University Press (2009)

Geest, L. van der en L. Heuts, *Lessen uit de keten van werk en inkomen. Handvatten voor goede ketensamenwerking*, Nyfer, Breukelen (2008)

Inspectie SZW, *Regierol gemeenten bij regionaal arbeidsmarktbeleid* (2013)

Inspectie SZW, *Regionaal arbeidsmarktbeleid* (2014)

Inspectie Werk & Inkomen, *Iedereen aan de slag. Hoe UWV en gemeenten de vraag naar arbeid en het aanbod van werkzoekenden bijeenbrengen* (2011)

Koning, P. en Vogels, E., 'Gemeentelijke samenwerking bij Werk & Inkomen: kansen en bedreigingen', *Sociaal bestek* jaargang 75 (2013) editie 8-9

KWI, *Investeren in participeren. Kennis voor de uitvoering van werk en inkomen* (2013)

Lammers, M., M. Imandt en A. Heyma (2015), *Wordt aan gewerkt.nl*, SEO, Amsterdam.

Memorie van Toelichting SUWI 2009 (2009)

Memorie van Toelichting SUWI 2012 (2012)

Programmaraad, *Regiobeeld* (2014)

TNO, *Samenwerking met gemeenten voor inzetbaarheid uitkeringsgerechtigden in MKB infrabedrijven* (2012)

Samen aan de slag, *Bestuursakkoord Rijk en gemeenten* (2007)

SER, *Advies werkloosheid voorkomen, beperken en goed verzekeren. Een toekomstbestendige arbeidsmarktinfrastructuur en Werkloosheidswet* (2015)

Stichting van de Arbeid, *Perspectief voor een sociaal en ondernemend land: uit de crisis, met goed werk, op weg naar 2020* (2013)

Bijlage 2 Methodologische verantwoording

Interviews landelijk en regionaal

Voor dit onderzoek zijn interviews gehouden met de belangrijkste stakeholders op landelijk niveau. Op landelijk niveau is gesproken met vertegenwoordigers van UWV (meerdere gesprekken), VNG, VNO-NCW, FNV en de Programmaraad. Tevens zijn er tien arbeidsmarktregio's geselecteerd voor nadere bestudering. In elk van deze regio's is met twee of drie partijen gesproken. Hieronder is een overzicht te vinden van de regio's en de organisaties.

tabel 4 Interviews in tien arbeidsmarktregio's

Regio	*Organisatie*
Drechtsteden	Gemeente Dordrecht
	UWV
Flevoland	Gemeente Almere
	UWV
Groot-Amsterdam	Gemeente Amsterdam
	UWV en Werkgeversservicepunt
Haaglanden	Gemeente Den Haag
	UWV
	RPA
Helmond-De Peel	Gemeente Helmond
	UWV en Werkgeversservicepunt UWV
IJssel-Vechtstreek	Gemeente Zwolle
	UWV
	Gemeente Dalfsen
Rivierenland	Gemeente Tiel
	UWV
West-Brabant	Gemeente Breda
	UWV
	RPA
Zeeland	Gemeente Goes
	UWV
Zuid-Limburg	Gemeente Heerlen en Werkgeversservicepunt gemeente
	UWV en Werkgeversservicepunt UWV

Online onderzoek

Naar bruto 300 respondenten is een link gestuurd met het verzoek om deel te nemen aan het online onderzoek (de onbestelbaar retour mails zijn hierbij niet meegeteld). Dit betrof alle contactpersonen van de centrumgemeenten, alle regionaal managers van UWV, alle contactpersonen van de sociale werkvoorziening en alle andere regionale contactpersonen zoals bekend bij de Programmaraad. Voorts heeft UWV de emailadressen geleverd van alle managers van de werkgeverservicepunten waarbij UWV is betrokken. Vanuit de VNG konden geen contactadressen worden verkregen. Divosa is behulpzaam geweest door zelf een link te versturen naar hun leden (hoofden sociale zaken van alle gemeenten in Nederland), met het verzoek om de vragenlijst in te vullen en deze ook door te sturen naar managers van de werkgeverservicepunten waarbij gemeenten betrokken zijn. Daarnaast zijn vertegenwoordigers benaderd van werkgevers- en werknemersorganisaties, opleidingsinstellingen en provincies, voor zover daarvan een emailadres bekend was.

In totaal hebben 104 respondenten de vragenlijst geheel ingevuld van 34 van de 35 arbeidsmarktregio's. Het betreft 31 centrumgemeenten, 16 andere gemeenten, 23 UWV, 10 SW-bedrijven, zes regionale samenwerkingsverbanden (RPA's, regionale SER), acht werkgeversorganisaties, twee provincies en acht overigen. Van de 104 respondenten zijn er 75 direct bereikt door Panteia en 29 indirect via Divosa. De respons is 25 procent wat voor een online onderzoek met een korte doorlooptijd goed is.

De functies van de respondenten verschillen. Het betreft bestuurders, regiomanagers, algemeen managers, directeuren, lijnmanagers, diensthoofden, afdelingshoofden, beleidsmedewerkers en een enkele accountmanager, klantmanager, consulent en (werkgevers)adviseur.

Als geheel geeft het online onderzoek het beste en meest brede beeld dat per begin 2015 kon worden gegeven. Het is zeker niet representatief voor alle betrokkenen, maar gezien de positie van de respondenten betreft het wel een representatief onderzoek voor de 70 meest betrokken personen bij de samenwerking van UWV en de centrumgemeenten in de regio per begin 2015. De groep van derden (werkgevers- en werknemersorganisaties, opleidingsinstellingen en provincies) is niet representatief, maar de antwoorden van deze respondenten geven een goed aanvullend beeld op dat van de gemeenten en UWV.

Op basis van statistische analyses (correlaties, T-toetsen) is nagegaan in hoeverre er samenhang bestaat tussen de samenwerking, de effecten en de feitelijke omstandigheden. Hiervoor is een koppeling gemaakt van de uitkomsten van de online enquête en statistische gegevens van CBS en UWV. Alle variabelen die een indicatie geven van goede of minder goede samenwerking zijn gecombineerd tot een beperkter aantal variabelen, waarbij ook registratiegegevens van UWV zijn gebruikt. De effecten betreffen de gepercipieerde effecten. De feitelijke omstandigheden hebben betrekking op de ontwikkeling van de uitkeringen (WW en WWB) en de omstandigheden op de regionale arbeidsmarkt (zie de onderstaande tabel). De analyse is uitgevoerd op het niveau van arbeidsmarktregio's en waar mogelijk op het niveau van gemeenten.

tabel B2.1 Variabelen analyse samenhang samenwerking, gepercipieerde effecten en feitelijke omstandigheden

(Samengestelde) variabele		***Bron***
Samenwerking	Samenwerking in het algemeen (19 variabelen; sectie 1.1)	online enquête
	Samenwerking bij regionaal arbeidsmarktbeleid (3 variabelen, sectie 1.2)	online enquête
	Samenwerking bij werkgeversdienstverlening (19 variabelen, sectie 2.1)	online enquête
	Aangesloten UWV portal, voorheen Stekker 4 (sectie 3.1)	UWV
	Aandeel WWB als werkzoekend ingeschreven (sectie 3.1)	UWV
	Aantal gemeenten in de regio	Programmaraad
Effecten	Gepercipieerde effecten (5 variabelen, sectie 3.1)	online enquête
	Verbetering samenwerking 2012-2014 (3 variabelen, secties 1.2 en 2.2)	online enquête
Feitelijke omstandigheden: arbeidsmarkt en sociale zekerheid	Groei WW 2009-2014 (maandgemiddelden)	CBS
	Groei WWB 2009-2014 (maandgemiddelden)	CBS
	Groei WW+WWB 2009-2014 (maandgemiddelden)	CBS
	Omvang beroepsbevolking	CBS
	Gemiddeld aantal openstaande vacatures bij UWV 2014	UWV
	WW+WWB ten opzichte van het aantal openstaande vacatures bij UWV	CBS, UWV